

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/107159>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

752

**DE EERSTE KAMER  
DER STATEN-GENERAAL**

**J. TH. DE RUWE**





DE EERSTE KAMER  
DER STATEN-GENERAAL



**PROMOTOR :**  
**PROF. MR. F. J. F. M. DUYNSTEE**

# DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

## ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR IN  
DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE R.K. UNIVERSITEIT  
TE NIJMEGEN OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS  
MR. D. VAN ECK, HOOGLERAAR IN DE FACULTEIT DER  
RECHTSGELEERDHEID, VOLGENS BESLUIT VAN DE  
SENAAT IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP  
VRIJDAG 25 JANUARI 1957 DES NAMIDDAGS  
TE 4 UUR

DOOR

JOHANNES THEODORUS DE RUWE  
GEBOREN TE GOUDA







*Aan mijn vrouw*

In de tekst van het proefschrift is nog niet rekening gehouden met de op 10 september 1956 tot stand gekomen Grondwetsherziening. De belangrijkste wijziging vormt de uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot honderdvijftig en van de Eerste Kamer tot vijfenzeventig<sup>1</sup>. Ook de bepalingen betreffende de buitenlandse betrekkingen, de schadeloosstelling voor de leden van de Tweede Kamer, en de kostenvergoeding voor de leden van de Eerste Kamer zijn herzien<sup>2</sup>.

Een aantal belangrijke gegevens voor dit proefschrift werd mij verstrekt door Prof. Mr. A. L. de Block, griffier van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

---

<sup>1</sup> Zie bl. 71. Artt. 91, 92 en 101 der Grondwet. Wetten van 23 augustus 1956, Staatsbladen 439 en 440. De uitbreiding der Kamers is geëffectueerd per 3 november 1956.

<sup>2</sup> Zie bl. 14, 83 en 109. Artt. 99, 101, 62 en 61 der Grondwet. Rijkswet en wetten van 23 augustus 1956, Staatsbladen 436, 443 en 444. Vg. A. J. M. van Nispen tot Pannerden, De Grondwetsherziening 1956, in T. v. O. 1956, bl. 339/42, 347/50 en 359/62; C. W. van der Pot, De Grondwetsherziening 1956, in N. Jb. 1956, bl. 673/81 en 705/12.

# INHOUD

HOOFDSTUK I. Historisch overzicht .	1
1. 1814—1917 . . . . .	1
2. Grondwetsherziening 1922 . . .	7
HOOFDSTUK II. Algemeen overzicht	13
1. Staatsrechtelijke positie . . . . .	13
2. Samenstelling . . . . .	17
3. Afdelingen en commissies . . . . .	22
4. Omvang openbare werkzaamheid . . .	24
5. Sfeer van de Kamer . . . . .	25
6. Positie van de voorzitter . . . . .	29
HOOFDSTUK III. Verhouding tot het kabinet	30
1. Kabinetsformatie . . . . .	30
2. Regeringsverklaringen . . . . .	32
3. Verantwoordelijkheid van het kabinet . . . . .	33
4. Conflicten met het kabinet . . . . .	35
5. Aftreden van ministers . . . . .	36
6. Grenscorrectiewet 1949 . . . . .	38
7. De ontbinding van de Kamer in 1904 . . . . .	39
8. Behandeling van zaken met een demissionair kabinet	40
HOOFDSTUK IV. Houding als mede-wetgever	42
1. Aangenomen belangrijke ontwerpen . . . . .	42
2. Houding van 1848 tot 1870 . . . . .	45
3. Verworpen ontwerpen van 1870 tot 1935 . . . . .	50
4. Verworpen ontwerpen sedert 1935 . . . . .	59
5. Beschouwingen in verband met de genoemde verwerpingen . . .	61
6. Verwerpingen van initiatiefvoorstellen . . . . .	65
7. Grondwetsherziening 1952 . . . . .	66
8. Initiatiefvoorstel-Oud 1956 . . . . .	72
9. Enkele controversiële aannemingen van wetsontwerpen . . . . .	72
10. Te late indiening van wetsontwerpen . . . . .	76
11. Intrekking van wetsontwerpen . . . . .	77
12. Behandeling vraagpunten nieuw Burgerlijk Wetboek . . . . .	81
HOOFDSTUK V. Gemis amenderingsrecht .	82
1. De Kamer kan niet amenderen . . . . .	82
2. Moties bij behandeling van wetsontwerpen . . . . .	83
3. Ministeriële toezeggingen bij behandeling van wetsontwerpen . .	85
4. Samenvoeging van verschillende onderwerpen in één ontwerp . .	88
5. De betekenis van het gemis van het amenderingsrecht . . . . .	89
6. Een beperkt regresrecht gewenst . . . . .	91
7. Houding der Kamer tegenover amendementen . . . . .	97
HOOFDSTUK VI. Houding ten aanzien van de materie der wetten .	99
1. Algemene beschouwingen . . . . .	99
2. Bezwaren van levensbeschouwelijke aard . . . . .	105



3. Strijd met de Grondwet . . . . .	107
4. Staatsrechtelijk gewoonterecht . . . . .	113
5. Strijd met internationale overeenkomsten . . . . .	113
6. Waarop de Kamer ook overigens heeft te letten . . . . .	116
<b>HOOFDSTUK VII. Contrôle op het regeringsbeleid . . . . .</b>	<b>119</b>
1. Algemene opmerking . . . . .	119
2. Interpellatierecht, schriftelijke vragen, verslagen over adressen en verzoekschriften . . . . .	119
3. Behandeling van de staatsbegroting . . . . .	122
4. Duur van de begrotingsbehandeling . . . . .	125
5. Gemis amenderingsrecht bij begrotingen . . . . .	125
6. Moties van orde . . . . .	126
7. De Kamer passief bij moties van de Tweede Kamer . . . . .	127
8. Betekenis van de contrôle voor het bestuur . . . . .	128
9. Tweede-Kamertje-spelen . . . . .	130
10. Zelfbeperking door de Kamer . . . . .	132
11. Zelfbeperking ook bij begrotingsbehandeling . . . . .	134
12. Aandacht voor buitenlandse zaken . . . . .	135
<b>HOOFDSTUK VIII. Algemeen oordeel over de Kamer . . . . .</b>	<b>137</b>
1. Wenselijkheden . . . . .	137
2. Noodzaak van behoud . . . . .	138
3. Keuze der kandidaten voor het lidmaatschap . . . . .	140
<b>HOOFDSTUK IX. Na-oorlogse litteratuur en voorstellen . . . . .</b>	<b>142</b>
1. Diverse geschriften . . . . .	142
2. Grondwetscommissie 1950 . . . . .	150
3. Voorstel der Grondwetscommissie tot beperking van de begrotingsbehandeling . . . . .	155
<b>HOOFDSTUK X. De motivering van het tweekamerstelsel . . . . .</b>	<b>160</b>
1. In een federale staat. (Verenigde Staten van Amerika, Canada, Australië, Bondsrepubliek Duitsland, Zwitserland, Italië, Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Europese Gemeenschap) . . . . .	160
2. In een eenheidsstaat. Adelskamer. (House of Lords) . . . . .	167
3. In een eenheidsstaat. Kamer van notabelen. (België) . . . . .	172
4. In een eenheidsstaat. Representatie van het gehele volk. (Bolwerktheorie, revisietheorie van Krabbe, evenwichtstheorie, bescherming van minderheden; Frankrijk) . . . . .	175
5. Eigen sfeer van Kamer en Senaat . . . . .	187
6. Fotografisch argument . . . . .	188
7. Mogelijkheden van verkiezing van een democratische Senaat . . . . .	189
8. Enige opmerkingen over de candidatuur voor de Senaat . . . . .	190
9. Het referendum . . . . .	192
10. Algemene tendenz tot behoud van het tweekamerstelsel . . . . .	193
<b>AANHANGSEL. Organische vertegenwoordiging . . . . .</b>	<b>195</b>
Chronologisch overzicht 1849—1956 van verwerpingen van wetsontwerpen door de Eerste Kamer der Staten-Generaal . . . . .	202
Geraadpleegde litteratuur . . . . .	204
<b>SUMMARY . . . . .</b>	<b>210</b>

## HISTORISCH OVERZICHT

## 1. 1814—1917

Onze Eerste Kamer is zeker niet ontstaan op aandrang van Nederlandse zijde. Men kan moeilijk volhouden dat zij, bedoeld als een kamer van revisie, een grondslag vond in onze geschiedenis, zoals het Engelse House of Lords in die van het Verenigd Koninkrijk of de Amerikaanse Senate in die van de koloniën van voor de Onafhankelijkheidsverklaring.

Hetzelfde geldt trouwens voor onze Tweede Kamer, men kan haar immers bezwaarlijk vergelijken met de Staten-Generaal onder de Republiek, vormende deze een college van lasthebbers van de Staten der gewesten. Slechts in zoverre heeft de Tweede Kamer uit historisch oogpunt betere papieren, dat zij onder de Grondwetten van 1814 en 1815 werd gekozen door de Staten der provinciën, welke op hun beurt waren samengesteld uit vertegenwoordigers van de Edelen of Ridderschappen, van de Steden en van de Landelijke Stand<sup>1</sup>. Met enige afwijkingen in Groningen, Friesland en Drenthe, waren ook de Staten der provinciën onder de Republiek samengesteld uit vertegenwoordigers van de Ridder-schap en de Steden<sup>2</sup>. Zowel in Utrecht als in de drie kwartieren van Gelderland hadden de gezamenlijke Ridderschappen en de gezamenlijke Steden ieder één stem; hier ziet men dus als het ware intern binnen de Staten van het gewest onderscheidenlijk de vergaderingen der kwartieren een adelskamer en een volkskamer van gelijke stemwaarde. Vóór 1798 was evenwel van een tweede kamer naast de Staten der gewesten nergens sprake en ook de Staten-Generaal waren een enkelvoudig college. Zolang trouwens het stelsel van „ruggespraak” geldt en als regel „overstemminge” niet is toegelaten bestaat er voor een reviserende instantie weinig of geen reden. De verdeling van het Vertegenwoordigend Lichaam uit onze Staatsregeling van 1798 in twee kamers steunt kennelijk alleen op het voorbeeld van de Franse constitutie van 5 fructidor van het jaar III (22 augustus 1795)<sup>3</sup>. De Staatsregelingen des Bataafschen Volks van 1801 en 1805 en de Constitutie voor het Koninkrijk Holland van 1806 kunnen we voorbijgaan<sup>4</sup>.

Van Hogendorp dacht niet aan een apart Hogerhuis voor de adel, maar wel aan de mogelijkheid in de enkelvoudige Staten-Generaal een aristo-

<sup>1</sup> Grondwet 1814 artt. 56, 73 e.v.; Grondwet 1815 artt. 79, 129 e.v.

<sup>2</sup> Vg. C. W. van der Pot, Bestuurs- en Rechtsinstellingen der Nederlandse Provinciën, Zwolle, 1949, bl. 53/63.

<sup>3</sup> Artt. 51 e.v. der Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Vg. K. Groen, Het aantal leden der Staten-Generaal, in R. M. Th. 1951, bl. 519. Vg. voor de genoemde Franse constitutie: Duguit et Monnier, Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, blz. 47 e.v.; Laferrière, Manuel de Droit Constitutionnel, bl. 104 e.v.; Prélôt, Précis de Droit Constitutionnel, ns 75/86; Burdeau, Cours de Droit Constitutionnel, bl. 120 e.v.; Duverger, Manuel de Droit Constitutionnel et de Science Politique, bl. 232/6.

<sup>4</sup> Volgens Titel I, art. 3 van het Keizerlijk Decreet van 9 juli 1810 (zie Bannier, Grondwetten van Nederland, bl 182) zou Holland zes sénateurs in de Sénat conservateur van het Keizerrijk krijgen.

cratisch element op te nemen<sup>5</sup>; hij greep derhalve terug naar de toestand vóór de Bataafse omwenteling, toen de Ridderschappen der gewesten afzonderlijk in de Staten waren vertegenwoordigd. Het is begrijpelijk, dat de Souvereine Vorst zich voelde aangetrokken tot het Engelse voorbeeld en dus liever een apart Hogerhuis zag<sup>6</sup>. In de Grondwet van 1814 is de idee van Van Hogendorp behouden<sup>7</sup>, waarbij opmerking verdient dat door de wijze van verkiezing der gewestelijke Staten de Ridderschappen ook reeds invloed hadden op de verkiezing der overige leden van de Staten-Generaal.

Onder invloed van de vertegenwoordigers der zuidelijke Nederlanden in de commissie tot Grondwetsherziening, nodig geworden door de vereniging met België, is tenslotte een afzonderlijke Eerste Kamer tot stand gekomen. Holvoet wilde een hogerhuis zonder initiatief en amendement, Raepsaet aanvankelijk een kamer van vertegenwoordigers der edelen en een kamer van vertegenwoordigers der steden, beide met recht van initiatief<sup>8</sup>. Van Hogendorp blijkt in een brief aan de Koning van 20 mei 1815 nog te denken aan een Eerste Kamer, gekozen door de Koning uit de leden der Volkskamer<sup>9</sup>. Het resultaat der discussie is geworden artikel 80 der Grondwet van 1815: een Eerste Kamer van veertig tot zestig door de Koning voor het leven benoemde leden, „gekozen uit hen die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijksten van den lande behooren”. Dus een Kamer van notabelen, geen adelskamer<sup>10</sup>.

In de motiveringen wordt de Eerste Kamer niet zozeer gezien als een actief element van mede-wetgeving, danwel als een rem om overijling van de Volkskamer tegen te gaan door een rijpere behandeling van de wetsvoorstellen en om het evenwicht tussen vorst en volk in stand te houden. De Eerste Kamer is in de zg. bolwerktheorie meer een orgaan, dat uitoefening van het vetorecht door de Koning moet voorkomen, een verlengstuk van de vorstelijke macht, dan een vertegenwoordigster van het volk. Tweede en Eerste Kamer staan meer tegenover dan naast elkaar. Men moet dit echter zien in de geest van die tijd, toen eigenlijk elke volksinvloed potentiëel schadelijk werd geacht.

<sup>5</sup> Vg. art. 24 van zijn „Schets van eene Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden”; deze Schets is o.a. te vinden op bl. 317 e.v. van Thorbecke's Aanteekening op de Grondwet, Amsterdam, 1839, op bl. 615 e.v. van Bannier, Grondwetten van Nederland, en op bl. 77 e.v. van de bloemlezing van W. H. Vermaas, Uit de Opbouw van de Nederlandse Staat, Haarlem, 1948. Zie ook H. T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet*, dl I 1814, Den Haag, 1908, bl. 1 e.v. (eerste en tweede Schets) en bl. 43 e.v. (derde Schets). Vg. in verband met Van Hogendorp's opvattingen: Henriette L. T. de Beaufort, Gijsbert Karel van Hogendorp, Rotterdam, 2e druk, 1951, bl. 306/7.

<sup>6</sup> Vg. bij Colenbrander t.a.p. bl. 33/4.

<sup>7</sup> Vg. art. 58 Grondwet 1814; geschiedenis bij M. J. Kramer, *De Eerste Kamer in Nederland*, bl. 5/10. Door de uitvoerige behandeling bij Kramer kan ik mij voor de geschiedenis der Eerste Kamer tot 1918 grote beperkingen veroorloven.

<sup>8</sup> Vg. Colenbrander, dl II 1815, bl. 119 e.v., 133 e.v., 194 e.v. en 208 e.v.; Kramer, bl. 11/16; Vis, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal in de praktijk*, 1885, bl. 1/9; Oud, *Const. Recht I*, bl. 445/7; dezelfde in de *Tweede Kamer* op 22 nov. 1921, *Hand.* bl. 578.

<sup>9</sup> Vg. Colenbrander, dl II 1815, bl. 180/1; Kramer, bl. 14.

<sup>10</sup> Volgens art. 87 der Grondwet genoten de leden voor reis- en verblijfkosten jaarlijks een som van f 3000,—. Idem art. 89 Grondwet 1840.



De bolwerk-theorie, die ook in 1848 nog opgeld deed, kon natuurlijk geen genade vinden in de ogen van een man als Thorbecke. De uitoefening van koninklijke macht moet zich richten naar de volksovertuiging; de regering behoort niet tegenover het volk te staan, alleen reeds omdat zij zich op de duur toch naar het volk zal moeten richten. Belangrijker is nog het bezwaar, dat een regering haar eigen verantwoordelijkheid niet mag afwentelen op de Eerste Kamer; zij behoort zelf de moed en de vastberadenheid te hebben om tegen de Volkskamer in te gaan, wanneer zij dit in het landsbelang nodig acht. De Eerste Kamer is niet de gouvernante van de Tweede <sup>11</sup>.

De Eerste Kamer onder de Grondwet van 1815 bleek in de practijk niet meer dan een „ménagerie du roi”. De meeste leden van de Kamer waren in politiek opzicht nulliteiten; bovendien was het lidmaatschap lucratief en deed men er bijna niets voor <sup>12</sup>. De vergaderingen der Kamer waren niet openbaar <sup>13</sup>. Voorts bracht de monarchie uit die jaren mee, dat de Koning leden van de Tweede Kamer met wie hij persoonlijk omging naar zijn wens kon richten. Het is vanuit hun staatkundige visie en onder deze omstandigheden geen wonder, dat Groen van Prinsterer sprak van „een deernis inboezemenden toestand” <sup>14</sup> der Eerste Kamer, en dat Thorbecke haar „zonder grond en zonder doel” achtte <sup>15</sup>. De Grondwetsherziening van 1840 bracht alleen een halvering van het aantal leden der Kamer <sup>16</sup>.

In 1848 stelde de Staatscommissie voor de herziening der Grondwet voor, de leden van de Eerste Kamer te doen verkiezen door dezelfde kiezers als voor de Tweede Kamer, terwijl de verkiesbaarheid werd beperkt tot de hoogst-aangeslagenen. De voorzitter van de Ministerraad, Graaf Schimmelpenninck, voorheen gezant te Londen, wenste meer een Engels stelsel <sup>16a</sup>, maar het regeringsvoorstel nam toch het denkbeeld der Staatscommissie vrijwel ongewijzigd over, zonder nochtans enige voorkeur te hebben. De Raad van State was niet erg overtuigd van het nut ener Eerste Kamer en tegen het aanvankelijk regeringsontwerp had

<sup>11</sup> Zie de ernstige critiek op de „gouvernante-Kamer” bij W. C. D. Olivier, Van de Staten-Generaal, Den Haag, 1876, bl. 14/5 en 68/70.

<sup>12</sup> Vg. Kramer, bl. 48/9 en de critiek bij Olivier, bl. 7 e.v. Zie ook W. H. de Beaufort, Eerste Kamer, in Staatkundige Opstellen, bl. 81/3; Van Welderen Rengers, Parlementaire Geschiedenis, dl I bl. 4 („voor het grootste deel hoogbejaarde leden van ultra-conservatieve denkwijze”).

<sup>13</sup> Vg. a contrario art. 108 Grw 1815, art 109 Grw 1840.

<sup>14</sup> Aangehaald door de voorzitter der Eerste Kamer, Prof. Kranenburg, in zijn herdenkingsrede in de Kamer op 3 november 1948. Zie over de opmerkingen van Groen van Prinsterer over de Eerste Kamer uitvoeriger Diepenhorst, Onze Strijd in de Staten-Generaal, dl II, bl. 6/9 en 14/5; dezelfde, Groen van Prinsterer, Kampen, 1932, bl. 329/33.

<sup>15</sup> Bijdrage tot de herziening der Grondwet, bl. 46 (nieuwe uitgave door C. W. de Vries, Den Haag, 1948). Vg. W. Verkade, Overzicht van de staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1798—1872), Arnhem, 1935, bl. 114/5; Kramer, bl. 16/25; Buys, De Grondwet, dl I bl. 392.

<sup>16</sup> Art. 82 Grw 1840. Vg. over de plannen tot Grondwetsherziening — terugkeer tot een éénkamerstelsel — in 1831 en 1832: K. Groen, R. M. Th. 1951, bl. 525/6 met vermelding van litteratuur.

<sup>16a</sup> Hij huldigde de bolwerktheorie; zie G. J. Lammers, De Kroon en de Kabinetshformatie, bl. 47/8.

hij grote bezwaren; hij stelde o.a. voor de verkiezing te doen plaats hebben door de leden der provinciale staten<sup>17</sup>.

De regering ontveinsde zich, blijkens de Memorie van Toelichting<sup>18</sup>, niet dat een hoge census als enig vereiste voor verkiesbaarheid nogal onbevredigend was, maar zij verwierp het aanwijzen van hoge ambten en waardigheden daar zij deze onzekere criteria voor wijsheid en kunde achtte. In de Raad van State zei de Minister van Justitie niet ten onrechte, dat rijkdom in ons land veelal ook aanzien betekent<sup>19</sup>, maar het is toch wel een overschatting van de macht van het geld wanneer men het als grondslag voor verkiezing van leden ener Kamer van revisie neemt<sup>20</sup>.

Uit de parlementaire geschiedenis in 1848 blijkt duidelijk dat het behoud der Eerste Kamer in dat jaar niet steunde op de ervaring, welke men met haar had opgedaan, maar enkel op wantrouwen tegenover de toekomstige Tweede Kamer. Merkwaardig is dat juist de leden van de Tweede Kamer uit dezelfde overweging het krachtigst voor het behoud der andere Kamer pleitten. Voorts blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat men te kampen had met een ernstig onvermogen om een bevredigende oplossing voor de samenstelling der Kamer te vinden<sup>21</sup>. Het had niet veel gescheeld of de bestaande toestand zou zijn bestendigd. Aanvankelijk verwierp de Eerste Kamer in eerste lezing op 9 september 1848 de wijziging van het derde hoofdstuk der Grondwet met 14 tegen 13 stemmen, maar, zoals Witlox<sup>22</sup> mededeelt, „na een uur van bezinning zwichtte het katholiek lid Van Brien en stemde voor”.

Het in de artikelen 78 en 86 der Grondwet van 1848 neergelegde resultaat is een Eerste Kamer van 39 leden, door de Provinciale Staten in een bepaalde verhouding<sup>23</sup> verkozen uit de hoogst aangeslagenen in 's Rijks

---

<sup>17</sup> Vg. in de uitgave van C. W. de Vries van Thorbecke's Bijdrage onder de Bijlagen, bl. 164.

<sup>18</sup> Hand. der S.-G. 1847/48, bl. 344. V. V. bl. 479/80; Memorie van Beantwoording bl. 567; Algemeen Verslag bl. 599/600; beraadslagingen in de Tw. K. 16, 17 en 18 aug. 1848, bl. 639/78 en 681/9, 19 aug. 1848, bl. 732/44. Verslag der commissie van rapporteurs der Tw. K. in dubbel getale op bl. 870; Memorie van Beantwoording bl. 875/6; beraadslagingen 2—5 oktober 1848 bl. 881/935 en 953/8. Van de Eerste Kamer zijn in de Handelingen gepubliceerd processen-verbaal van de beraadslagingen in de drie afdelingen eind aug. en 10 okt. 1848. De Handelingen over de grondwetsherziening in de jaren 1847 en 1848 zijn wel afzonderlijk uitgegeven, n.l. Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal, over de herziening der Grondwet, 1847—1848, 3 delen, Den Haag, 1848/9.

<sup>19</sup> Vg. ter plaatse in de voorvorige nt vermeld bl. 173.

<sup>20</sup> Vg. de critiek bij Thorbecke, Bijdrage, bl. 47/8, en bij Buys, De Grondwet, dl I bl. 409/11.

<sup>21</sup> Vg. Buys, De Grondwet dl I bl. 396; Oud, Const. Recht dl I bl. 447/50; en verder uitvoerig J. C. Voorduin, Geschiedenis en Beginselen der Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, Utrecht, 1848, bl. 191 e.v. en 259 e.v.; Kramer, bl. 25/50; Vis, bl. 10/26; Olivier, bl. 59 e.v.; O. Pyfferoen, Du Sénat en France et dans les Pays-Bas, bl. 73 e.v. Lezenswaard is ook het opstel van L. W. G. Scholten, De maatschappelijke en politieke achtergrond van de grondwetsherziening van 1848, in Grondwet en Maatschappij in Nederland 1848—1948, Den Haag, 1948, bl. 19 e.v.

<sup>22</sup> J. H. J. M. Witlox, De Katholieke Staatspartij in haar oorsprong en ontwikkeling geschetst, dl II, 's-Hertogenbosch, 1927, bl. 309.

<sup>23</sup> Vg. art. 78 Grw. 1848, art. 82 Grw. 1887. Zie in verband met het getal van 39 leden Groen, R. M. Th. 1951 bl. 533.

directe belastingen, in dier voege, dat in elke provincie op iedere drie-duizend zielen één verkiesbare zou worden aangewezen<sup>24</sup>. De zittingsduur werd bepaald op negen jaren, met een derde der leden aftredend om de drie jaren. De verkiezing door de leden der Provinciale Staten is, zij het thans op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging<sup>25</sup>, sedertdien behouden. De vergaderingen werden openbaar<sup>26</sup>.

Nadat reeds door Buys<sup>27</sup> was betoogd, dat de beperking van de verkiesbaren tot de geldaristocratie diende te worden afgeschaft, stelde de Grondwetsherziening van 1887 als vereiste voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer óf te behoren tot de hoogst aangeslagenen in 's Rijks directe belastingen óf een of meer hoge en gewichtige openbare betrekkingen te bekleden of bekleed te hebben. Het getal der verkiesbare hoogst aangeslagenen werd verdubbeld door de aanwijzing van één op elke 1500 zielen per provincie. De hoge en gewichtige openbare betrekkingen werden bij de wet aangewezen. Het getal der leden werd verhoogd tot vijftig<sup>28</sup>, waardoor het in een vaste verhouding — de helft — tot dat der leden van de Tweede Kamer kwam te staan<sup>29</sup>.

Het passief kiesrecht voor de Eerste Kamer werd dus uitgebreid tot wat men zou kunnen noemen de ambtelijke aristocratie<sup>30</sup>; onder de hoge en gewichtige betrekkingen werd bij de wet van 14 augustus 1890, Staats-

---

<sup>24</sup> De eerste keer werden de 39 leden van de Eerste Kamer nog benoemd door de Koning uit een getal van 136 door de kiezers voorgedragen gequalificeerde kandidaten, voor elk hoofd-kiesdistrict twee kandidaten; vg. artt. 6, 12, 14, 16, 24 en 28 van het Voorlopig Kiesreglement. Slechts vier der oude leden werden in de nieuwe Kamer benoemd; bij de eerste verkiezing der Eerste Kamer in 1850 onderging haar samenstelling geen noemenswaardige politieke verandering — vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 4 en 41 — hoewel zestien nieuwe leden zitting namen.

<sup>25</sup> Art. 83 Grw. 1922. Vóór de wijziging van 1922 namen de Staten een besluit bij meerderheid, sedertdien hebben ook de stemmen der minderheid waarde; vg. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Arnhem, 1925, bl. 197.

<sup>26</sup> Vg. art. 96 Grw. 1848.

<sup>27</sup> De Grondwet, dl I bl. 409/11. Heemskerk, De Praktijk onzer Grondwet, Utrecht, dl I, 1881, bl. 135/6, wenste ook een zekere verruiming. De Eerste Kamer zou b.v. kunnen worden uitgebreid met ten hoogste 20, door de Koning te benoemen, leden, verkozen uit door de wet aan te wijzen categorieën; de benoeming zou voor het leven dienen te geschieden, behoudens overschrijding van een bepaalde leeftijd danwel ziels- of lichaamsgebreken. Heemskerk verwijst naar de sénateurs inamovibles van de Franse Sénat van 1875 (constitutionele wet van 24 febr. 1875, bij de wijziging dier wet in 1884 werd het instituut weer opgeheven — de zittende sénateurs inamovibles bleven lid, in 1918 stierf de laatste). Beter nog acht Heemskerk een beperkte verruiming van de verkiesbaarheid, rechtstreekse verkiezing van dubbel-tallen per district en benoeming door de Koning uit die dubbeltallen.

<sup>28</sup> Artt. 82, 90 en 91 Grw. 1887; vg. Kramer, bl. 50/64; Buys, De Grondwet, dl III (1888), bl. 164/9; Van Welderen Rengers, dl I bl. 714; A. R. Arntzenius, Handelingen over de Herziening der Grondwet, Den Haag, 1884/8, o.a. dl II bl. 326/9 (v.v. der Tw. K.), dl III bl. 40/1 (M. v. A.), dl VI bl. 448/566 (Hand. Tw. K. 25, 28 en 30 mrt 1887 betreffende de wijziging van art. 78 Grw. 1848), dl IX bl. 517/752 (Hand. E. K.).

<sup>29</sup> Vg. Groen, R. M. Th. 1951 bl. 534 e.v.

<sup>30</sup> Vg. Pyfferoen, bl. 84/5; Struycken, Grondwetsherziening, bl. 169. Vg. ook de vergelijking van 1815, 1848 en 1887 bij A. Kuyper, Antirevolutionaire Staatkunde, dl II, Kampen, 1917, bl. 313/4.



blad 148, onder meer opgenomen het lidmaatschap van de Tweede Kamer, waardoor ook het politieke element onder het passief kiesrecht werd betrokken en tenminste de weg naar de Eerste Kamer werd geopend voor minder vermogenden, die hun sporen in de politiek hadden verdiend<sup>31</sup>. Na verschillende voorstellen<sup>32</sup> is eindelijk bij de Grondwetsherziening van 1917 het lidmaatschap der Eerste Kamer voor alle Nederlanders en Nederlandse onderdanen opgesteld<sup>33</sup>.

Reeds bij de Grondwetsherziening van 1887 vindt het voortbestaan der Eerste Kamer geen overwegende bestrijding meer, en de Staatscommissie van 1905 komt in haar op 20 december 1906 uitgebracht verslag eenstemmig met het voorstel de Eerste Kamer te behouden. De strijd gaat meer over de omvang van het actief en passief kiesrecht, welke strijd in 1917 is beslecht, en verder over de vraag of aan de Eerste Kamer al dan niet het recht van amendement moet worden toegekend. Op 25 maart 1887 bepleit de heer De Savornin Lohman in de Tweede Kamer een organische samenstelling van de Eerste Kamer (uit Kamers van Koophandel, Universiteiten, Kerken, Raden van Arbeid enz.) en hij wordt daarin bijgevalen door de heren De Geer van Jutfaas en Van Nispen tot Sevenaer<sup>34</sup>; ook in het op 15 april 1916 uitgebracht Voorlopig Verslag op de 29 oktober 1915 bij de Tweede Kamer ingediende regeringsvoorstellen wordt nog even een lans gebroken voor organische vertegenwoordiging, zomede in een amendement-Eerdmans van 11 november 1916.

---

<sup>31</sup> Vb. II. Polak, in 1913 lid voor de S.D.A.P.

<sup>32</sup> Voorstel Drucker 29 febr. 1903: directe verkiezingen en meer uitgebreid passief kiesrecht;

voorstel Troelstra 4 aug. 1903 tot afschaffing van de Eerste Kamer en instelling van een referendum op aanvrage van 50.000 kiezers;

staatscommissie K.B. 23 okt. 1905: geen beperkingen t.z.v. verkiesbaarheid meer, amendementsrecht behalve bij initiatief- en begrotingswetten (hiertegen een nota van het lid der commissie, Oppenheim; vg. ook Elout, De Eerste Kamer, bl. 31/5;

regeringsvoorstel 11 okt. 1907: geen amendementsrecht — ingetrokken door Minister Heemskerk in 1908;

(H. J. Romeijn, Handelingen over de Herziening der Grondwet van 1815 (1887), 2 delen, Den Haag, 1907 en 1916, bevat in dl I o.a. de voorstellen Drucker en Troelstra en het Verslag der Staatscommissie van 1905, en in dl II de regeringsvoorstellen van 11 okt. 1907, ingetrokken 4 mrt 1908);

staatscommissie K.B. 24 mrt 1910: passief kiesrecht als voor Tweede Kamer, regesrecht (hiertegen een minderheid, onder wie Oppenheim; vg. ook als tegenstander Struycken, Grondwetsherziening, bl. 172: het zwaartepunt zou komen te liggen bij de Eerste Kamer, omdat de Tweede slechts door aanvaarding van de voorgestelde wijzigingen kon voorkomen dat het ontwerp geacht werd te zijn verworpen);

regeringsvoorstel 5 febr. 1913 conform de voorstellen der staatscommissie — ingetrokken door Minister Cort van der Linden in 1913;

vg. De Beaufort, Vijftig jaren uit onze geschiedenis 1868—1918, dl II bl. 99 e.v. en 182 e.v.; Kramer, bl. 63/82; Bannier, bl. 474/80; Oud, Const. Recht, dl I bl. 451/3. Vg. ook Kuyper, Antirevolutionaire Staatkunde, dl II, 1917, bl. 318/20; T. Sybenga, De Grondwet van 1887 toegelicht, zesde druk, Den Haag, 1921, bl. 13/9.

<sup>33</sup> Natuurlijk behoudens de gebruikelijke uitzonderingen: art. 90 jo. art. 84 Grw. 1917.

<sup>34</sup> Zie Arntzenius, dl I bl. 87 (Van Nispen) en dl VI bl. 481 (De Sav. Lohman in de Tw. K.). Vg. Diepenhorst, dl II bl. 121 e.v.

## 2. Grondwetsherziening 1922

Een uitvoeriger behandeling van de periode tot 1918 was overbodig omdat deze reeds heeft plaats gevonden in het proefschrift van Kramer, *De Eerste Kamer in Nederland*. De discussies in 1921 en 1922 verdienen hier meer aandacht omdat zij voor het merendeel belangwekkend van inhoud waren; een beperking tot de hoofdzaken is niettemin voldoende in het kader van deze dissertatie.

De bij Koninklijk besluit van 20 december 1918 nr 78 ingestelde Staatscommissie tot voorbereiding van een herziening der Grondwet<sup>35</sup> stelde in haar verslag van 27 oktober 1920 voor, de zittingsduur der Eerste Kamer te verminderen tot vier jaar met gelijktijdige aftreding van alle leden en de mogelijkheid te openen tegelijk met de ontbinding der Eerste Kamer tevens de Provinciale Staten te ontbinden. In haar verslag acht de commissie het behoud van de Eerste Kamer geboden vanwege de gevaren van het éénkamerstelsel voor het karakter en de arbeid der volksvertegenwoordiging. Het gemis van het recht van amendement vermag volgens haar elementen uit het maatschappelijk leven tot de Eerste Kamer te trekken, die haar in staat stellen de aanhangige vraagstukken anders te belichten dan de Tweede Kamer. De commissie heeft kennelijk voorkeur voor een organische vertegenwoordiging, maar de maatschappelijke onderbouw daarvoor ontbreekt nog.

Het bij Koninklijke boodschap van 22 maart 1921 ingediende regeringsontwerp te dezer zake volgt de voorstellen der commissie<sup>36</sup>. Het Voorlopig Verslag, uitgebracht op 16 juli 1921, is allerminst eenstemmig<sup>37</sup>. De tegenstanders van het behoud der Eerste Kamer verwierpen haar hetzij uit overweging, dat zij in strijd is met de democratie, immers niet rechtstreeks gekozen, hetzij omdat zij door de evenredige verkiezing tot een doublure van de Tweede Kamer wordt; om excessen te keren werd zij niet nodig geacht nu in elke Tweede-Kamerfractie de gematigde elementen de overhand hebben; technische fouten kunnen even goed door de Tweede Kamer zelf worden verbeterd. Bovendien werkt de Eerste Kamer vertragend op de wetgeving, terwijl zij historisch niet is te verdedigen. De voorstanders wezen er op, dat naast de beroepspolitici van de Tweede Kamer een college met leden, staande in nauw contact met de verschillende kringen der maatschappij, zeer waardevol is, en dat ook in andere landen aan een Kamer van revisie veel waarde wordt gehecht. Enkele leden wilden een soort sociaal parlement naast de Tweede Kamer als college van revisie.

---

<sup>35</sup> De commissie bestond uit de heren Anema, De Geer, Kappeyne van de Coppello (tot 1920, daarna Rink), Limburg, Schaper en Struycken.

<sup>36</sup> Memorie van Toelichting Bijl. Hand. Tw. K. 1920/21, nr 451, 13; vg. ook Sybenga, t.a.p., bl. 512 e.v. Een kort verslag van de geschiedenis der Grondwetsherziening 1922 ook bij Bannier, bl. 514/9. De parlementaire behandeling van de voorstellen met betrekking tot de Eerste Kamer bij Oud, *Het Jongste Verleden*, dl I, in de Tweede Kamer op bl. 358 e.v., in de Eerste Kamer op bl. 383 e.v., de interpellatie Troelstra en de nieuwe voorstellen op bl. 388 e.v. Vg. ook Struycken, *Staatsrecht*, bl. 80/4.

<sup>37</sup> Bijl. Hand. Tw. K. 1920/21, nr 451, 15. Ik onthoud mij van commentaar. Vg. ook Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, bl. 182/3.

De Memorie van Antwoord, gedateerd 9 september 1921)<sup>38</sup>, stelt in de eerste plaats dat het voor en tegen van een Eerste Kamer zo herhaaldelijk is beredeneerd, dat weinig nieuwe gezichtspunten naar voren kunnen worden gebracht. Wat de historie betreft wordt opgemerkt, dat de Schets van Van Hogendorp en de Grondwet van 1814 reeds de kiem van een Eerste Kamer in zich bevatten. Anti-democratische tendenzen behoeven bij de voorgestelde regeling niet te worden gevreesd, terwijl de vrees voor een doublure van de Tweede Kamer ongegrond is nu in de Eerste Kamer lieden zullen komen wier hoofdwerkzaamheid elders dan op het terrein der politiek ligt. In plaats van verkiezing door de Provinciale Staten heeft niemand een aannemelijker oplossing voorgesteld.

Wat de amendementen betreft vallen in het bijzonder te noemen die van de heer Marchant c.s., beogende instelling van het referendum en afschaffing van de Eerste Kamer<sup>39</sup>, van de heer Troelstra c.s., beogende afschaffing van de Eerste Kamer en verhoging van het aantal leden van de Tweede Kamer tot 200<sup>40</sup>, van de heer Bongaerts, o.a. beogende verlenging van de zittingsduur der Eerste Kamer tot zes jaren en onontbindbaarheid der Provinciale Staten<sup>41</sup>, en van de heer Snoeck Henkemans, beogende verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de tot vijf kringen verenigde leden der Provinciale Staten<sup>42</sup>.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer op 22 november 1921<sup>43</sup> geeft de heer Oud een historisch overzicht, waarna hij de bolwerktheorie verwerpt en aantoot aan de hand van voorbeelden, dat het argument van te waken tegen overijling alleen opgaat wanneer men reeds een bepaald politiek standpunt heeft ingenomen; hij verdedigt tenslotte het referendum. De heer Troelstra betoogt, dat het nut van de Eerste Kamer niet overtuigend is aangetoond en dat zij geen weerslag vindt in de volksovertuiging, zodat zij behoort te verdwijnen. De heer Visser van IJzendoorn is nog niet teruggekomen van zijn op 14 november 1918 in de Kamer afgelegde verklaring, dat alleen haar boden het verdwijnen van de Eerste Kamer zullen betreuren; de Eerste Kamer is een instelling van geringe betekenis en om vooral bij een meer democratische samenstelling conflicten te voorkomen kan zij beter worden afgeschaft; het is niet zeker dat de Tweede Kamer het altijd bij het rechte eind heeft, maar de Eerste Kamer is niet de instantie om dat te beoordelen. De heer Van Sasse van Ysselt blijkt niet afkerig van het bestaande stelsel.

Op 23 november 1921<sup>44</sup> wordt de behandeling voortgezet. De heer Drion

---

<sup>38</sup> Bijl. Hand. Tw. K. 1920/21 nr 451, 17. Het Eindverslag van 12 okt. 1921, Bijl. idem nr 90, 5 zitting 1921/22, beperkt zich tot genoegzaamverklaring der schriftelijke voorbereiding.

<sup>39</sup> 13 okt. 1921, Bijl. 1921/22 nr 90, 6.

<sup>40</sup> 13 okt. 1921, Bijl. idem nr 90, 7. Vg. de amendementen van de heer Rink c.s., nr 90, 9.

<sup>41</sup> 19 nov. 1921, Bijl. idem nr 90, 38; gewijzigd bij nr 90, 39.

<sup>42</sup> 8 dec. 1921, Bijl. idem nr 90, 51 (Zuidholland; Noordholland; Friesland, Groningen en Drenthe; Gelderland, Overijssel en Utrecht; Noordbrabant, Limburg en Zeeland); gewijzigd bij nr 90, 56 (Zuidholland en Zeeland samen).

<sup>43</sup> Hand. 1921/22, bl. 577/95. Bij de volgende samenvatting leg ik mij grote beperkingen op, hoe belangwekkend het debat ook is geweest; de behandeling van de amendementen en de stemmingen laat ik achterwege.

<sup>44</sup> Hand. idem bl. 628/52.

meent, dat bij een lang bestaande instelling als de Eerste Kamer de noodzaak van afschaffing moet worden aangetoond; hij suggereert een regeling als van de Parliament Act 1911, terwijl hij het een grote verdienste van de Eerste Kamer vindt dat in haar midden personen uit leidende culturele, sociale en economische kringen kunnen zitting nemen, die voor het eigenlijke politieke leven niet geschikt zijn. De communist Van Ravesteijn houdt een politieke strijdrede. De heer Van Laar stelt op het behoud van de Eerste Kamer, die niet met ons volksleven is samengegroeid, geen prijs. Ook de heer Van Schaik kan de Eerste Kamer niet met vuur verdedigen, maar de argumenten voor haar behoud wegen bij hem iets zwaarder dan die voor haar afschaffing; de Eerste Kamer kan in snel veranderende tijden een stabiliserende factor betekenen; zij moet niet Tweede-Kamertje gaan spelen; wellicht is het nuttig een beperking van haar werkzaamheden te overwegen. Volgens de heer Schokking moet de Eerste Kamer de wet langs grote lijn, naar de algemene beginselen van ons staatswezen, toetsen; er behoeft geen stuwende kracht van haar uit te gaan, belangrijk is reeds haar preventieve werking. Voor de heer Marchant is de Eerste Kamer als een rem tegen overijling door de Tweede Kamer overbodig; hij verdedigt het referendum. Waar de bewijslast ligt, hangt, volgens de heer Rutgers, af van het standpunt, dat men inneemt: revolutionair of historisch; de Eerste Kamer behoeft geen doublure van de Tweede te zijn, zij biedt plaats voor vele knappe mannen; het verkiezingsresultaat van de Tweede Kamer is als een fotografische momentopname van een dwarrelende massa, die de gezamenlijke burgers, de ingezetenen, uitmaken, en het is niet juist deze momentopname tot grondslag te nemen voor het gebouw der regering, als ware zij jarenlang een volledig beeld van de werkelijkheid <sup>45</sup>.

Minister Ruys de Beerenbrouck, op 24 november 1921 <sup>46</sup> het regeringsvoorstel verdedigend, gaat uitvoerig in op de geschiedenis van de Eerste Kamer. Er kleeft een vitium originis aan de „ménagerie du roi”, maar de Eerste Kamer is geleidelijk verder gedemocratiseerd, waarbij de regering nu zo ver wil gaan ook een ontbinding van de Provinciale Staten mogelijk te maken. Voor een doublure der Tweede Kamer behoeft geen vrees te bestaan door de getrapte verkiezingen en door het karakter der gekozenen. De Eerste Kamer is een middel tegen het offeren aan de waan van de dag en het met geringschatting bejegenen van de rechten der minderheid. Hij prefereert de Eerste Kamer boven het referendum omdat dit in de practijk een conservatieve werking blijkt te hebben.

Het Voorlopig Verslag, door de Eerste Kamer uitgebracht op 21 maart 1922 <sup>47</sup>, deelt mede, dat enkele leden de Eerste Kamer overbodig achten, maar dat zeer vele leden deze opvatting bestreden: voor het behoud der Kamer pleiten haar historisch ontstaan en haar roeping; een tweede instantie van wetgeving blijft nodig om te waken tegen in overijling genomen beslissingen. Een der leden (Wittert van Hoogland) bepleitte een Eerste Kamer, samengesteld uit „vertegenwoordigers van verschillende

---

<sup>45</sup> Op 6 dec. 1921, Hand. bl. 868, tijdens de behandeling van zijn amendementen, wordt dit fotografisch argument herhaald door de heer Bongaerts.

<sup>46</sup> Hand. idem bl. 654/6.

<sup>47</sup> Hand. E. K. 1921/22 bl. 498.

georganiseerde volkskringen", welke vóór de Tweede Kamer de wetsontwerpen in behandeling zou nemen. Het Eindverslag der Eerste Kamer, gedateerd 30 maart 1922<sup>48</sup>, bevat enkel de Memorie van Antwoord der regering, waarin deze zich aansluit bij de leden, die het behoud der Eerste Kamer bepleiten.

Bij de mondelinge behandeling der voorstellen in de Eerste Kamer op 5 april 1922<sup>49</sup> wijst de heer De Vos van Steenwijk op de waarde der Kamer als een rem tegen mogelijk machtsmisbruik van de meerderheid tegenover de minderheid, als een waarborg dat slechts de rijpelijk overwogen wil der natie in de wet tot uiting komt, als een element van stabiliteit, als een tweede instantie; van de Kamer gaat een preventieve werking uit, ook ten aanzien van de regering; hij verwerpt de bolwerktheorie; de Eerste Kamer verdient geen verwijten van de Tweede, die geenszins hoog staat aangeschreven; zij is een belangrijke instelling voor bekwame, onafhankelijke mannen, en een stille, waarschuwendende kracht; tenslotte behandelt hij uitvoerig de wijzigingsvoorstellen<sup>50</sup>. De heer Van Lanschot betoogt, dat in de Eerste Kamer plaats is voor mannen van wetenschap, handel en industrie, niet beladen met een eenzijdige belangstelling voor politiek; door de wijzigingsvoorstellen wordt ook de Eerste Kamer een politieke Kamer in rivaliteit met de Tweede, derhalve een capitis diminutio van deze laatste, die door een verwerping der voorstellen tegen zichzelf in bescherming wordt genomen. De heer Anema ziet in het partijleven enerzijds de stuwende krachtige leiders, die hun energie in dienst van de groep stellen, en anderzijds de meer universeel-ingestelden, die waken tegen groepsegoïsme; de geestelijke stuwkracht nu in het staatkundig leven moet zich openbaren in de Tweede Kamer, de regulerende en matigende kracht moet uitgaan van de Eerste<sup>51</sup>; hoe sterker het partijleven op de voorgrond treedt hoe onmisbaarder de functie van de Eerste Kamer wordt; hij heeft bezwaar tegen ontbindbaarheid der Staten omdat hierdoor in feite de getrapte verkiezing tot een directe wordt. Beginnend met een aanhaling uit een door hem op 6 maart 1919 in de Eerste Kamer gehouden rede, omschrijft de heer Van der Feltz de taak der Kamer als van tweeërlei aard: instituut van revisie door een beoordeling van de ontwerpen naar de leidende gedachten, die erin zijn neergelegd, en naar de doelmatigheid, en reguleur van de wetgevende machine door het verzekeren van geleidelijkheid in de wetgeving; door de evenredige vertegenwoordiging wordt ten onrechte het politieke karakter van de Kamer geaccentueerd, terwijl door de ontbindbaarheid der

---

<sup>48</sup> Idem bl. 524.

<sup>49</sup> Idem bl. 599/620.

<sup>50</sup> De Vos van Steenwijk is een tegenstander van evenredige vertegenwoordiging; vg. Hand. idem bl. 604 e.v., en 1923/24, bl. 267/8 (hierover Oud, Het Jongste Verleden, dl III bl. 9 e.v.; vg. ook J. van der Grinten, Verspreide Opstellen, Nijmegen, 1934, bl. 133).

<sup>51</sup> Deze passage wordt ook vermeld bij J. van Andel Gzn, Anema in de Eerste Kamer der Staten-Generaal, in de Opstellen op het gebied van recht, staat en maatschappij, aangeboden aan Prof. Dr. A. Anema en Prof. Dr. P. A. Diepenhorst, jan. 1949, Amsterdam, 1949, bl. 430/2, zomede in de bundel „Redevoeringen van Mr A. Anema", verzameld door Mrs De Block en Van Andel, Haarlem, 1952, op bl. 11/2. Vg. ook F. Goseling in het Kath. Staatsk. Mndschr., febr./mrt 1951, bl. 39.

Staten de wil van het ogenblik boven die van de tijd wordt geplaatst <sup>52</sup>.

Als de vergadering op 6 april 1922 <sup>53</sup> wordt voortgezet, keert de heer Bosch van Oud-Amelisweerd zich tegen de ontbindbaarheid der Provinciale Staten omdat dit door de verkiezing dier Staten om de vier jaren overbodig is, terwijl hierdoor het provinciaal bestuur te wankel wordt. De heer Van Embden houdt een pleidooi voor de voorgestelde wijzigingen, in het bijzonder de evenredige vertegenwoordiging. Daarentegen vinden de voorstellen nog bestrijding bij de heren Fokker, Verheijen en De Waal Malefijt. In het vervolg op 7 april 1922 <sup>54</sup> voeren als voor- en tegenstanders nog het woord de heren Bergsma, Vliegen, Smits en Franssen en tenslotte Minister Ruys de Beerenbrouck.

Zijn rede op 19 april 1922 vervolgend <sup>55</sup>, betoogt de Minister dat de evenredige vertegenwoordiging ook voor de Eerste Kamer noodzakelijk is, wil zij metterdaad naast de Tweede eveneens een vertegenwoordiging van het volk zijn. Het bestaande meerderheidssysteem heeft, gegeven de getallen van 10 en 9 afgevaardigden voor onderscheidenlijk Zuidholland en Noordholland, wel grote bezwaren. Voor een doublure behoeft geen vrees te bestaan nu de keuze der personen wel heel anders zal zijn dan voor de Tweede Kamer. Hij zou een organische vertegenwoordiging van de sociale belangen in de Eerste Kamer toejuichen, maar zover zijn we in Nederland nog niet. Tenslotte verdedigt hij de ontbindbaarheid der Provinciale Staten.

Na de Minister wordt het woord gevoerd door de heer Wittert van Hoogland <sup>56</sup>, die zijn reeds in het Voorlopig Verslag gedane suggestie herhaalt om de Eerste Kamer om te bouwen tot een „sociaal-economisch-wetenschappelijke kamer”, een organische vertegenwoordiging „van de verschillende volkskringen, waarin naast mannen van de wetenschap vertegenwoordigers van de arbeid, de handel en de nijverheid, deskundigen dus uit werkgevers- en arbeiderskringen, zouden zitting hebben”; de parlementaire behandeling zou dan steeds eerst in deze organische Kamer en daarna in de Tweede Kamer moeten plaats vinden. Vervolgens <sup>57</sup> spreken nog de heren Blomjous, die de evenredige vertegenwoordiging bestrijdt, en in repliek Bergsma, Franssen, De Waal Malefijt en Van der Feltz; na de dupliek van de Minister krijgt tenslotte de heer Reekers het woord om de gedane regeringsvoorstellen te bestrijden.

Deze voorstellen konden geen genade vinden in de ogen der Eerste Kamer en bij de stemming op 20 april 1922 <sup>58</sup> werden de wijzigingen in het derde hoofdstuk der Grondwet danook verworpen met 24 tegen 21 stemmen. Op 26 april 1922 worden nieuwe regeringsvoorstellen ingediend <sup>59</sup>, waarin met de wensen der Kamer rekening wordt gehouden:

<sup>52</sup> In een noot op bl. 624 der Hand. is opgenomen een gedeelte der nota van de heer Van der Feltz bij het verslag der Staatscommissie van 1910, waarin hij bepleit speciale naast de Provinciale Staten gekozen provinciale kiescolleges voor de Eerste Kamer, zulks ten einde het karakter van de Provinciale Staten niet te denatureren.

<sup>53</sup> Hand. idem bl. 625/42.

<sup>54</sup> Idem bl. 649/62.

<sup>55</sup> Idem bl. 709/11.

<sup>56</sup> Idem bl. 712/4. Vg. ook Hand. E. K. 11 mei 1922 bl. 940.

<sup>57</sup> Idem bl. 715/21.

<sup>58</sup> Idem bl. 733.

<sup>59</sup> Memorie van Toelichting: Bijl. Hand. Tw. K. 1921/22 nr 507, 6.



de Eerste Kamer zal nu voor een periode van zes jaren, met aftreding van de helft der leden om de drie jaren, worden gekozen door de leden der Staten volgens evenredige verlegenwoordiging; de ontbindbaarheid der Staten komt te vervallen.

Dezelfde dag houdt de heer Troelstra in de Tweede Kamer een interpellatie<sup>60</sup>, waarin hij erop wijst, dat de Tweede Kamer, die de voorstellen tot wijziging van hoofdstuk III der Grondwet had aangenomen met 68 tegen 17 stemmen, toch bezwaarlijk een bukken voor de waan van de dag kan worden verweten; de Eerste Kamer had zich derhalve bij dit votum van de Tweede Kamer behoren neer te leggen. Hij vraagt aan de regering beperking van het vetorecht der Eerste Kamer te overwegen. Gelijkzeitig dient hij zelf een initiatiefvoorstel in, strekkende tot afschaffing van de Eerste Kamer<sup>61</sup>.

De verdere behandeling laat ik rusten<sup>62</sup>; de gewijzigde regeringsvoorstellen zijn na aanneming in de Tweede Kamer met 74 tegen 15 stemmen en in de Eerste Kamer met 39 stemmen tegen 1 stem tenslotte terecht gekomen in de Grondwet van 1922, en sedertdien zo behouden<sup>63</sup>. In 1938 is op het vraagstuk der Eerste Kamer niet teruggekomen<sup>64</sup>. In 1945 werd in het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer op het ontwerp van de „Wet Voorlopige Staten-Generaal” de vraag gesteld, waarom gedurende de overgangperiode geen proef was genomen met het éénkamerstelsel<sup>65</sup>. De regering antwoordde dat zij zich niet gerechtigd achtte te dezer zake met een beroep op staatsnoodrecht van het stelsel der Grondwet af te wijken<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Hand. Tw. K. 1921/22 bl. 2459/63. Antwoord van de Minister en verdere discussie op bl. 2463 e.v.

<sup>61</sup> Bijl. Hand. Tw. K. 1921/22 nr 508.

<sup>62</sup> V. V. Tw. K. 1 mei 1922, Bijl. nr 507, 7; M. v. A. 2 mei 1922, nr 507, 8; Hand. 4 mei 1922, bl. 2583 e.v. V.V. E. K. 5 mei 1922, Hand. bl. 900/2; Eindverslag, zich beperkende tot de M. v. A., 8 mei 1922, bl. 902/3; vergadering 11 mei 1922, bl. 935 e.v. (Tweede lezing E. K. Hand. 1922/3, bl. 17/21 V. V. en M. v. A., bl. 53/60 vergadering 29 nov. 1922).

<sup>63</sup> Artt. 83, 91 en 92 Grw. 1922, artt. 85, 93 en 94 Grw. 1938, artt. 92, 100 en 101 Grw. 1953.

<sup>64</sup> In het rapport „Een onderzoek omtrent wijziging van ons staatsbestel”, in 1936 door een commissie onder voorzitterschap van C. Goseling (leden pater Beaufort en de heren Barge, Romme en Witteman, secretaris Kolfshoten) uitgebracht voor de R.K. Staatspartij, wordt de Eerste Kamer als een ondoelmatige doublure van de Tweede Kamer beschouwd; wordt zij behouden, dan ware een uitbreiding van het territoriale element, met name door afgevaardigden van de gemeenten, te overwegen; bl. 59/60.

<sup>65</sup> Bijl. Hand. Tijdelijke Zitting 1945, bl. 10.

<sup>66</sup> Idem, bl. 16. Merkwaardig is, dat in het voorontwerp van de wet wel degelijk een voorlopige Staten-Generaal van 150 leden, verenigd in één Kamer, was voorgesteld. De Nationale Adviescommissie adviseerde evenwel met 26 tegen 12 stemmen tot handhaving van het tweekamerstelsel. Zie van Welderen Rengers, dl V 1940-1946 door L. G. Kortenhorst, Den Haag, 1956, bl. 62 (over de Tijdelijke Staten-Generaal en de N. A. C. hfdst. III bl 53 e.v.).

Zie over de voorstellen van de Staatscommissie 1950 tot herziening der Grw. hierna bl. 150 e.v.

## HOOFDSTUK II

### ALGEMEEN OVERZICHT

#### 1. *Staatsrechtelijke positie*

De eerste Kamer is een deel van de volksvertegenwoordiging. Volgens de artikelen 88 en 89 der Grondwet vertegenwoordigen de Staten-Generaal, die verdeeld zijn in een Eerste en een Tweede Kamer, immers het gehele Nederlandse volk. Onze volksvertegenwoordiging bestaat dus uit twee Kamers en voor een besluit van de volksvertegenwoordiging is dan ook een beslissing van beide Kamers nodig, niet slechts een beslissing van de Tweede Kamer, welke dan nadien om rechtsgevolg te hebben nog moet worden bekrachtigd, getoetst, gereviseerd, of hoe men het noemen wil, door de Eerste Kamer<sup>1</sup>.

Terwijl de leden van de Tweede Kamer ten getale van honderd rechtstreeks worden gekozen, worden die van de Eerste Kamer ten getale van vijftig „verkozen door de leden van de Staten der provinciën op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen”<sup>2</sup>. De vereisten voor het lidmaatschap zijn gelijk aan die voor de leden van de Tweede Kamer<sup>3</sup>. De leden hebben zitting voor zes jaren, de helft aftredend om de drie jaren; de verkiezing geschiedt daarom in twee groepen van provinciën<sup>4</sup>. De leden van de Tweede Kamer worden allen tegelijk voor vier jaren gekozen. Alle volksvertegenwoordigers stemmen zonder last van of ruggespraak met hen, die benoemen. De leden van de Tweede Kamer genieten een schadeloosstelling<sup>5</sup>, die

<sup>1</sup> Aldus Duynstee in zijn artikel „Is de Eerste Kamer een probleem?“, in N. Jb. 1953, bl. 891.

<sup>2</sup> Art. 92 Grw. Vg. de hoofdstukken P—T van de Kieswet van 13 juli 1951; voor de regeling onder de oude Kieswet uitvoerig Oud, Const. Recht, dl I bl. 740/8; S. J. R. de Monchy, Handboek voor het Nederlandsch Provincierecht, Haarlem, 1947, bl. 221 e.v. Zie ook voor de waarde der stemmen van de Statenleden, het proces-verbaal van de zitting van het Centraal Stembureau van 14 juni 1956, gevoegd bij de Ned. Staatscourant van 19 juni 1956.

<sup>3</sup> De Staatscommissie 1950 tot herziening van de Grondwet stelde in haar Interim-rapport van 11 juli 1951 voor de leeftijdsgrens voor de leden van beide Kamers te verlagen van 30 tot 23 jaar. Het is niet geheel duidelijk, waarom ook voor de Eerste Kamer zo ver zou moeten worden gegaan, het is n.l. niet erg aannemelijk dat men beneden 30 jaar reeds tot lid van de Eerste Kamer zou worden gekozen. Het voorstel is, wat de Eerste Kamer betreft, door de regering niet overgenomen en, wat de Tweede Kamer betreft, door de Eerste Kamer op 7 mei 1952 in eerste lezing verworpen.

<sup>4</sup> I Noordbrabant, Zeeland, Utrecht en Limburg, en III Noordholland en Friesland; II Gelderland, Overijssel, Groningen en Drenthe, en IV Zuidholland. De heer Oud heeft in 1923 voorgesteld de verkiezing van de helft der Eerste Kamer elke drie jaar te doen geschieden door alle Statenleden; vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 514.

<sup>5</sup> Art. 99 Grw.; vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 527 e.v. Wet van 2 aug. 1950, S. K. 331, gewijzigd bij de wet van 23 dec. 1953, S. 602. Vg. Pippel, Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bl. 598 e.v., en Vervolg 1954, bl. 117/8.

van de Eerste Kamer vergoeding van reis- en verblijfkosten<sup>6</sup>. Lidmaatschap van een der Kamers sluit dat van de andere uit<sup>7</sup>. De voorzitter van de Eerste Kamer — tevens voorzitter der Verenigde Vergadering — wordt uit de leden benoemd door de Koningin<sup>8</sup>.

De gewone zitting der Staten-Generaal wordt jaarlijks, als regel door de Koningin, geopend op de derde dinsdag in september<sup>9</sup>. De vergaderingen zijn openbaar, maar de Kamers kunnen besluiten dat met gesloten deuren zal worden beraadslaagd en een besluit genomen. Behalve in geval van ontbinding duurt de gewone zitting volgens artikel 113 der Grondwet tenminste 20 dagen; in de practijk duurt zij een vol jaar<sup>10</sup>. De leden zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd<sup>11</sup>. Zowel voor beraadslagen als voor besluitvorming is de aanwezigheid van meer dan de helft der leden vereist; bij beraadslaging wordt in de practijk volstaan met de formele tegenwoordigheid blijkende uit de presentielijst<sup>12</sup>.

Na de Raad van State te hebben gehoord zendt de Koning ontwerpen van wet, als regel bij een schriftelijke boodschap, aan de Tweede Kamer<sup>13</sup>. Na de aanneming van het ontwerp door de Tweede Kamer,

---

<sup>6</sup> Vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 538/40. Wet van 8 april 1948, S. I 136, gewijzigd bij wet van 13 mei 1954, S. 213; Koninklijk besluit van 18 aug. 1948, S. I 378.

De regering heeft voorgesteld de vergoeding uit te breiden tot „kosten, welke uit de vervulling van de betrekking voortvloeien”, en wel volgens regels door de wet te stellen. Gedacht wordt hierbij aan kosten, verbonden aan het houden van een persoonlijk administratieve hulp, en aan abonnementen op bepaalde tijdschriften. Aan de voorzitter wordt een jaarlijkse toelage toegedacht, waarvan het bedrag bij de wet, aan te nemen met de stemmen van twee derden van het aantal leden van beide Kamers, wordt bepaald. Vg. Bijl. Hand. Tw. K. 1954/5 I 4022 nrs 11 en 12; Hand. Tw. K. 1955/6 I bl. 729/30; door de E. K. aangenomen 25 april 1956, Hand. I bl. 405. Wet van 26 april 1956, Stsbl. 187.

<sup>7</sup> Artt. 100, 101, 96 en 103 Grw. Zie voor de andere incompatibiliteiten art. 106 Grw.; Oud, Const. Recht, dl I bl. 467/91; Pippel, bl. 609 e.v.

<sup>8</sup> Art. 102 Grw. Vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 560/1.

<sup>9</sup> Vg. E. van Raalte, De Geschiedenis van de Opening der Staten-Generaal van 1814 tot 1952, Den Haag, 1952.

<sup>10</sup> Artt. 110 en 111 Grw.

<sup>11</sup> Art. 107 Grw. Parlementaire onschendbaarheid; ons recht gaat niet zo ver ook voor delicten buiten het parlement begaan onschendbaarheid toe te kennen, welke alsdan slechts bij besluit van het lichaam, dat de delinquent onder zijn leden telt, kan worden opgeheven. Vg. uitvoerig R. H. de Vos van Steenwijk, Parlementaire Immunitet, in Opstellen Krabbe, dl II, bl. 103 e.v.; Oud, Const. Recht, dl I bl. 540 e.v.; Hof van Justitie Suriname 28 febr. 1951, N. J. 1953 nr 190, A. R. B. 1953 bl. 326. Zie voor de maatregelen van orde in de vergadering de artt. 18 e.v. van het Regl. van Orde van de Eerste Kamer. Zowel bij de Grondwetsherziening van 1938 als bij die van 1952 zijn maatregelen tegen revolutionaire volksvertegenwoordigers (vervallenverklaring van het lidmaatschap) bepleit.

<sup>12</sup> Art. 115 Grw. Zie voor het stemmen zelf de artt. 116 en 117 der Grw.; 31, 33, 35—42 R. v. O. De Staatscommissie tot herziening van de Grondwet stelt in haar Eindrapport 1954 voor, het quorum voor besluitvorming te handhaven op de helft van de zittende leden, doch dat voor beraadslaging ter bepaling over te laten aan de Reglementen van Orde der beide Kamers; zie bl. 62 van het Eindrapport (artt. 115 en 117a).

<sup>13</sup> Artt. 84, 80 en 120 Grw.

al dan niet geamendeerd, wordt het doorgezonden aan de Eerste Kamer<sup>14</sup>. Tenzij de Koning vóór in die Kamer een beslissing is gevallen het ontwerp intrekt<sup>15</sup>, vindt vervolgens in de Eerste Kamer een onderzoek in de afdelingen plaats, resulterend in een Voorlopig Verslag of een Eindverslag van de commissie van rapporteurs<sup>16</sup>. Somtijds wordt tussen een Voorlopig Verslag en het Eindverslag nog een Nader Verslag uitgebracht<sup>17</sup>. Tenslotte de openbare behandeling, waarna de Koning het recht heeft het aangenomen wetsontwerp al dan niet goed te keuren<sup>18</sup>.

Voor of tijdens de openbare behandeling ontstaat soms nog enig opont-houd. De behoefte kan rijzen aan nadere gegevens van de zijde der rege-ring<sup>19</sup>, de behandeling kan worden opgehouden door inmiddels naar voren gebrachte technische bezwaren, waaromtrent een nader onderzoek wordt verlangd<sup>20</sup>, de beraadslaging kan worden geschorst om de minister in de gelegenheid te stellen nadere inlichtingen te vragen<sup>21</sup>, de korte tijd

<sup>14</sup> Art. 123 Grw.

<sup>15</sup> Art. 125 Grw. Vg. A. L. de Block, Opmerkingen over art. 116 van de Grond-wet, in R. M. 1936, bl. 129/74.

<sup>16</sup> Artt. 45 e.v. R. v. O. Eerste Kamer.

<sup>17</sup> B.v. op 13 april 1950 t.z.v. de Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indo-nesië. Bijl. H. E. K. 1949/50 nr 1499 bl. 15/8, op 17 aug. 1950 t.z.v. de Interimregeling Ned. Antillen, Bijl. H. E. K. 1949/50 nr 1639 bl. 20/1, en op 22 okt. 1951 t.z.v. het wetsontwerp houdende nadere regelen omtrent nationaliteit en ingezetenschap, Bijl. H. E. K. 1950/1 en 1951/2 nr 2027.

<sup>18</sup> Art. 80 Grw. Vg. in verband met de wetgevingsprocedure laatstelijk J. R. Stel-linga, Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, Zwolle, 1951, bl. 29 e.v.; Van der Pot, Staatsrecht, bl. 315 e.v.

<sup>19</sup> Op 25 maart 1915 nam de Eerste Kamer met 15 tegen 13 stemmen een voorstel aan van de heer Van der Feltz om terzake van het wetsontwerp tot verhoging van hoofdstuk IX der begroting 1915 in verband met de Maaskanalisatie de beslissing aan te houden tot de regering nadere gegevens zou hebben verstrekt met betrekking tot de totale kosten; Hand. 1914/15 bl. 261/73. Hervatting der beraadslaging op 11 juni 1915, Hand. bl. 342/9; het wetsontwerp werd zonder hoofdelijke stemming aan-genomen.

<sup>20</sup> Op 28 juli 1920, Hand. E. K. 1919/20 bl. 857/8, werd de verdere behandeling aangehouden van een ontwerp van wet tot verklaring van het algemeen nut der onteigening van eigendommen, gelegen in de gemeente Wassenaar, nodig voor de uitbreiding van de spranken der Duinwaterleiding der gemeente 's-Gravenhage (Bijl. 1919/20 nr 464), zulks in verband met inmiddels naar voren gebrachte technische bezwaren. De regering achtte evenwel toch een nader deskundig onderzoek niet nodig. Daarna Hand. E. K. 1920/1, 29 april 1921, bl. 859/64; motie van de heer Van der Feltz tot verder uitstel van behandeling, om de regering de gelegenheid te geven een nader onderzoek in te stellen, aangenomen met 14 tegen 13 stemmen. Vervolgens Hand. 7 en 9 juni 1921, bl. 918/20 en 930/1. Hand. 1921/2 bl. 85/7: advies van de Wis- en natuur-kundige afdeling van de Kon. Academie van Wetenschappen. Hand. 29 dec. 1921, 1921/2 bl. 242/5: aanneming z.h.st. (Wet van 30 dec. 1921, S. 1470).

<sup>21</sup> In de vergadering van 31 jan. 1922, bij de behandeling van een wetsontwerp tot kwijschelding aan Mas Agoes Achmed van een de Lande aankomende vorde-ring, werd met 21 tegen 9 stemmen aangenomen een voorstel van de heer De Gijsselaar om de beraadslaging te schorsen ten einde de minister in de gelegenheid te stellen nog nadere inlichtingen uit Indië te vragen. (Bijl. 1921/2 nr 359; het ging om f 147.000,—). Hand. E. K. 19 sept. 1922, 1922/3 bl. 4: na de verkiezing ener nieuwe Tw. K. het oude wetsontwerp niet verder behandeld. Nieuw ontwerp Bijl. 1923/4 nr 177. Verder Hand. bl. 49 en 62; 20 mrt 1924 bl. 119/21; aangenomen met 25 tegen 12 stemmen.

tussen de indiening van het voorstel en de openbare behandeling kan onvoldoende zijn gebleken voor een nauwgezet onderzoek<sup>22</sup>, bij de wijziging van een wetstekst, welke onderwerp is van een voor de rechter ahangig geschil, kan het verlangen rijzen eerst de einduitspraak van de rechter af te wachten<sup>23</sup>.

Volgens artikel 126 der Grondwet hebben de Staten-Generaal het recht voorstellen van wet aan de Koning te doen. Beide Kamers gezamenlijk hebben dus het recht van initiatief, maar gegeven de positie van de Eerste Kamer is het begrijpelijk dat artikel 127 de voordracht van zodanige voorstellen reserveert voor de Tweede Kamer<sup>24</sup>. Nu het recht van initiatief aan de enkele Eerste Kamer is ontzegd, komt zij na de verwerping van een wetsontwerp in de Tweede Kamer of na de intrekking daarvan, wanneer het door de Tweede Kamer zodanig is geamendeerd dat het voor de Regering onaanvaardbaar is geworden, dus niet meer aan het woord<sup>25</sup>. Komt de regering niet met een gewijzigd ontwerp, dan kan de Eerste Kamer te allen tijde door een motie haar inzicht kenbaar maken.

Evenals de Tweede heeft ook de Eerste Kamer het enquêterecht<sup>26</sup>, zij mist daarentegen het recht van amendement<sup>27</sup>. Het gemis van dit recht heeft tengevolge dat de Kamer zich wel moet bezinnen alvorens een wetsontwerp op ondergeschikte punten af te stemmen<sup>28</sup>. Anderzijds kan zij langs middellijke weg practisch het zelfde bereiken door n.l. hetzij de

---

<sup>22</sup> Hand. E. K. 24 juni 1952, 1951/52 bl. 1024/6: aanneming van een voorstel van orde van de heer Molenaar om vanwege de korte tijd welke de leden hadden ter bestudering van het ontwerp en welke deskundigen en belanghebbenden hadden om zich erover uit te spreken (vg. ook Hand. E. K. 1952/3, 21 okt. 1952, I bl. 13), van de agenda af te voeren ontwerp nr 2509 tot wijziging van de wet op de Materiële Oorlogsschaden; aanneming met 20 tegen 15 stemmen.

(Het ontwerp was bij de Tw. K. ingediend op 28 mrt 1952 en door deze aangenomen op 8 mei 1952). Nader Verslag over dit ontwerp 9 febr. 1953, Bijl. E. K. 1952/3 I 2509 nr 74. Zeer uitvoerige M. v. A. 14 juli 1953, Bijl. idem nr 74a. Tweede Eindverslag 19 aug. 1953, Bijl. idem nr 74b. Nota naar aanleiding van dit Tweede Eindverslag 18 sept. 1953, Bijl. 1953/4 I 2509 nr 4. Hand. E. K. 13 en 14 okt. 1953, 1953/4 I bl. 18/44. Wet van 15 oktober 1953, Staatsblad 487.

<sup>23</sup> Met betrekking tot het wetsontwerp nummer 3968, Wijziging Garantiewet Militairen K. N. I. L., door de Tw. K. op 7 mrt 1956 aangenomen z.h.st. na verwerping van een amendement-Hazenbosch met 50 tegen 30 stemmen (Hand. Tw. K. 1955/6, 6 en 7 mrt 1956, I bl. 881/96 en 907/8), luidde het V. V. der E. K. „Bij de overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer bleek vrijwel algemeen ernstig bezwaar te bestaan tegen behandeling ervan, zolang over een onderwerp, hetwelk een wezenlijk deel ervan uitmaakt, een proces ahangig is.” In haar vergadering van 29 mei 1956, Hand. I bl. 551/4 heeft de Kamer na enige discussie z.h.st. besloten de verdere behandeling uit te stellen tot na de einduitspraak van de rechter. Bijl. Hand. E. K. 1955/6 I 3968 nr 157 (V. V.) en nr 157a (M. v. A.).

<sup>24</sup> Vg. Oud, Const. Recht, dl II bl. 139/40.

<sup>25</sup> Vg. Van der Goes van Naters, De leiding van den Staat, bl. 90; A. N. Molenaar in R. M. Th. 1945/6 bl. 465.

<sup>26</sup> Sedert 1887. Art. 105 Grw. Vg. Oud, Const. Recht, I bl. 602 e.v. De Eerste Kamer heeft dit recht nog nooit gebruikt. De Tw. K. heeft 9 enquêtes gehouden; Pippel, bl. 540/1.

<sup>27</sup> Art. 122 Grw. Dit punt vindt hierna uitvoeriger behandeling.

<sup>28</sup> Vg. Struycken, Grondwetsherziening, bl. 172; Oud, Const. Recht, dl II bl. 133 e.v.

Minister zekere toezeggingen af te dwingen<sup>29</sup>, hetzij toch tot verwerping over te gaan, wetende dat dan een gewijzigd ontwerp zal volgen<sup>30</sup>.

Evenals de Tweede Kamer kan ook de Eerste Kamer bij een conflict met de regering worden onthouden<sup>31</sup>. Bij de procedure tot Grondwetsherziening is na de eerste lezing ontbinding van beide Kamers der Staten-Generaal voorgeschreven.

Zowel in 1952 als in 1956 is de periodieke aftreding van de leden der Tweede Kamer gecombineerd met een herziening van de Grondwet, waardoor ook de Eerste Kamer moest worden onthouden<sup>32</sup>. Van de bepaling, dat de helft van de leden der Eerste Kamer om de drie jaar aftreedt, komt dan niets terecht. Wordt op deze weg van partiële herziening der Grondwet telkens om de vier jaar voortgegaan, dan wordt in de eerste plaats het gezag der Grondwet aangetast, immers haar herziening automatisch gekoppeld aan de noodzakelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer, terwijl in de tweede plaats praktisch de betekenis van een geleidelijke vervanging van de leden der Eerste Kamer komt te vervallen en de verkiezing dier Kamer geheel onder dezelfde indrukken en omstandigheden als de verkiezing harer zusterkamer tot stand komt<sup>33</sup>. Een belangrijk argument voor het behoud van het tweekamerstelsel, n.l. de verkiezing van twee lichamen op verschillende tijdstippen om het effect van weliswaar belangrijke maar toch slechts tijdelijke invloeden en gebeurtenissen tijdens de verkiezing van een enkele Kamer te verminderen, komt dan wel zeer op losse schroeven te staan.

## 2. Samenstelling

Tot het begin dezer eeuw was er weinig verschil in sociale positie tussen de leden der beide Kamers. In 1848 was er van eigenlijke partijvorming nog geen sprake; wil men een verdeling dan zou men kunnen spreken van voor- en tegenstanders der Grondwetsherziening, de eersten noemden zich liberalen. Niet zozeer afkomst of milieu, veelmeer ieders persoonlijke geaardheid bepaalde de opvattingen der Kamerleden.

In de Eerste Kamer, ten getale van 39 leden door de Koning benoemd voor het zittingsjaar 14 februari tot 15 september 1849, behoorden 15 leden tot de adel; van hen waren 8 jurist, terwijl de overige 24 leden nog 12 juristen telden. In de gekozen Eerste Kamer van 1850 waren 14 leden van adel, onder wie 8 juristen; van de overige 25 leden waren er 10 jurist. De gekozen Tweede Kamer van 1849 telde 12 leden, behorende tot de adel, onder wie 7 juristen, en 56 andere leden, van wie 41 jurist. De leden van beide Kamers kwamen voort uit de zeer gegoede stand; reeds het grote getal academisch gevormden is daarvoor een bewijs; hoger

---

<sup>29</sup> Vg. de moties Jonkman en Kerstens t.z.v. de Garantiewet Burgerlijk Overheids-personeel Indonesië; Hand. E. K. 1949/50 bl. 729 e.v. en 741 e.v.

<sup>30</sup> Ik denk b.v. aan de gewijzigde voorstellen tot herziening van hoofdstuk III der Grondwet in 1922.

<sup>31</sup> Art. 82 der Grondwet.

<sup>32</sup> Art. 211 der Grondwet.

<sup>33</sup> Vg. Bijl. Hand. Tw. K. 1955/6 I 4022 nr 13, bl. 2 (V. V. 9 nov. 1955, Grondwetsherziening; uitbreiding Staten-Generaal); Anema in de E. K. op 24 april 1956, Hand. I bl. 369. Dit effect zal overigens meer tot uiting komen bij de candidaatsstelling dan bij de eigenlijke verkiezing door de Statenleden.

onderwijs was in die tijd slechts weggelegd voor enkelen. 67 leden van de Tweede Kamer van 1849 kunnen naar hun werkkring als volgt worden ingedeeld: lid van de rechterlijke macht 16, advocaat 12, notaris 5, burgemeester 3, ambtenaar of gewezen ambtenaar 3, minister 2, oud-minister 2, landbouw 2, handel 2, grietman, wethouder, hoogleraar, rector, marine-officier, arts en fabrikant elk 1, zonder beroep 13; het oudste lid was geboren in 1786, het jongste in 1818<sup>34</sup> \*.

De verhoudingen worden in de volgende jaren niet anders, alleen het aantal juridisch-geschoolde Kamerleden wordt iets minder. Hier volgen nog enige cijfers voor de jaren 1868 (na de ontbinding der Tweede Kamer), 1888 toen voor het eerst een rechtse meerderheid in de Tweede Kamer optrad, en 1905 toen na de ontbinding van de Eerste Kamer in 1904 ook dit college een rechtse meerderheid had gekregen:

Eerste en Tweede Kamer	1868		1888		1905	
leden uit de adelstand	15	17	16	19	13	21
van wie jurist	7	10	15	15	6	19
overige leden	24	58	34	81	37	79
van wie jurist	12	38	16	45	17	33

In de overgangsjaren van 1917 tot 1923, in welk laatste jaar de Eerste Kamer voor het eerst geheel volgens het stelsel der evenredige vertegenwoordiging was samengesteld en geen bijzondere vereisten voor het lidmaatschap meer golden, zijn uit de aard der zaak de verschillen tussen beide Kamers, wat haar samenstelling betreft, veel opvallender. Ter illustratie volgen naast elkaar de Eerste Kamer van 28 juni 1917, de Eerste Kamer van 17 september 1918, de Tweede Kamer van 17 september 1918<sup>35</sup>, De Eerste Kamer van 26 juli 1922<sup>36</sup> en de Eerste Kamer van 18 september 1923<sup>37</sup>:

Functie <sup>38</sup>	1917	1918	Tw. K. 1918	1922	1923
hoogleraar	4	3	2	5	4
oud-minister	5	6	7	3	3
(oud)-burgemeester	9	8	5	8	5
(oud)-wethouder of gedeputeerde	2	2	10	3	4
rechterlijke macht	7	7	3	8	6
advocaat	6	5	9	4	3
industriël	5	5	2	6	6
landbouw	2	2	7	1	1
bankier en handel	2	2	4	2	1
arbeid	1	1	11	1	5
(oud-)ambtenaar	2	2	7	1	1
leraar of (oud-) onderwijzer	—	—	11	1	1
journalist	—	1	6	—	—
andere zelfstandige beroepen	5	6	15	7	10
	50	50	99 <sup>39</sup>	50	50

\* Noot 34 t/m 39 op blad. 19.

	1917	1918	Tw. K. 1918	1922	1923
uit de adelstand	14	13	9	11	9
jurist	22	21	32	25	21
oud-lid v. d. Tw. Kamer	11	12	—	10	14

Om enigszins de verdere ontwikkeling tussen de beide wereldoorlogen te illustreren geef ik nog een overzicht der beroepen van de leden van de Eerste Kamer in 1926, 1929, 1932, 1935, 1937 en 1939:

Eerste Kamer	1926	1929	1932	1935	1937	1939 <sup>40</sup>
hoogleraar	5	6	6	5	9	9
oud-minister	2	2	1	—	—	1
(oud-)burgemeester	4	2	3	5	6	4
(oud-)wethouder	3	4	6	6	4	4
rechterlijke macht	5	4	5	6	6	5
advocaat	6	7	6	8	4	6
industriël	7	7	4	3	2	2
landbouw	1	1	2	2	1	1
handel	1	1	2	2	3	3
arbeid	4	6	7	7	5	5
(oud-)onderwijzer	2	2	2	2	—	—
journalist	1	1	1	1	2	2
andere zelfstandige beroepen	9	7	5	3	8	8
	50	50	50	50	50	50
uit de adelstand	9	8	7	10	8	8
jurist	22	23	22	24	24	22
oud-lid v. d. Tw. Kamer	16	15	13	16	11	8

Het verloop der leden is verschillend <sup>41</sup>: 1918 vijf nieuwe leden, 1922 negen en twintig, 1923 veertien <sup>42</sup>, 1926 elf, 1929 tien, 1932 negen, 1935 dertien, 1937 zestien, 1939 zeven. In de Eerste Kamer hadden op 23 juli 1946 nog zestien leden zitting uit 1939, in de Eerste Kamer, die op 27 juli

<sup>34</sup> Vg. De Bruyne en Japikse, Staatk. Gesch., dl I bl. 419/21; A. W. Abspoel, Van Binnen- en Buitenhof, Amsterdam, 1956, bl. 221/3.

<sup>35</sup> Volgens art. XI der Add. artt. der Grw. van 1917 moesten binnen een jaar nieuwe verkiezingen voor de Tw. K. plaats vinden; vergeleken met juni 1917 hadden in deze nieuwe Tw. K. in sept. 1918 45 nieuwe leden zitting.

<sup>36</sup> Nog verkozen volgens het meerderheidsstelsel.

<sup>37</sup> Evenredige verkiezing in vier groepen.

<sup>38</sup> Voor de rubricering heb ik somtijds een keuze moeten doen tussen verschillende activiteiten van dezelfde persoon; „wethouder” heb ik b.v. alleen genomen waar het een wethouder van een der grote steden betreft. De gegevens ontleen ik aan de waardevolle jaarboekjes „Parlement en Kiezer”.

<sup>39</sup> 1 vacature.

<sup>40</sup> Per 1 november.

<sup>41</sup> Telkens vermeld t.o.v. het hierboven eerder genoemde jaar, waarin begrepen de tussentijdse vernieuwingen.

<sup>42</sup> Twaalf door partijverschuivingen.



1948 bijeenkwam, nog slechts tien, en in de Eerste Kamer van 15 juli 1952 nog zeven.

Tenslotte geef ik nog naast elkaar de samenstelling van de Eerste Kamer in 1917, op 23 juli 1946 en op 27 juli 1948<sup>43</sup> en van de Tweede Kamer op 27 juli 1948<sup>44</sup>:

Functie	1917	1946	1948	Tw. K. 1948
hoogleraar	6	8	8( 7)	4( 1)
(oud-)burgemeester	9	6	6( 6)	5( 6)
(oud-)wethouder of gedeputeerde	2	3	1( 6)	8( 8)
rechterlijke macht	7	3	2( 3)	2(—)
advocaat	6	5	6( 5)	11( 7)
industriëel	5	1	2( 4)	1( 3)
landbouw	2	2	3( 4)	10(11)
bankier en handel	3	1	2(—)	6( 5)
arbeid	1	6	5( 5)	11( 9)
leraar of onderwijzer	—	2	3( 2)	12(10)
(oud-)ambtenaar of officier	5	2	1( 2)	9(13)
journalist	—	3	3( 1)	5( 6)
maatschappelijk werk	1	4	2( 1)	1( 3)
partijfunctie	—	2	3( 2)	6( 6)
andere zelfstandige beroepen	3	2	3( 2)	9(12)
	50	50	50(50)	100(100)
uit de adelstand	14	2	2( 2)	3( 3)
jurist	22	22	24(22)	27(25)
oud-minister	5	3	5( 6)	11( 8)
oud-lid v. d. Tweede Kamer	11	2	9(10)	—(—)

Uit deze staat moge duidelijk zijn, dat er wat sociale positie betreft thans geen belangrijk onderscheid bestaat tussen de leden van beide Kamers. Van de leden van de Tweede Kamer wordt beduidend meer staatkundige arbeid gevergd en zij zullen dus meer aan hun eigenlijke beroepsarbeid worden onttrokken, soms zelfs geheel, vandaar ook de schadeloosstelling, welke hun wordt toegekend; wat maatschappelijke ervaring betreft worden de leden van beide Kamers in dezelfde milieus en werkkringen gevormd. De verscheidenheid van beroepen is groter geworden, maar in grote trekken vinden alle maatschappelijke kringen haar woordvoerders zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer.

Kranenburg<sup>45</sup>, zelf oud-lid en -voorzitter van de Eerste Kamer, zegt, dat de nieuwe wijze van samenstelling na de Grondwetsherziening van 1922 een aantal leiders van vakverenigingen en van staatkundige orga-

<sup>43</sup> Tussen haakjes de samenstelling op 15 juli 1952. Vergelijken met 1948 kregen op 15 juli 1952 in de E. K. zeventien nieuwe leden zitting, van wie echter zeven reeds tussentijds waren benoemd en twee (de ministers Teulings en In 't Veld) oud lid van de Kamer waren. In 1948 waren er sedert 1946 vijftien nieuwe leden.

<sup>44</sup> Tussen haakjes de samenstelling op 15 oktober 1952.

<sup>45</sup> Staatsrecht, bl. 235.

nisaties in de kracht van hun leven, die nog geheel in de harde strijd des levens staan, in de Kamer heeft gebracht, en dat na de tweede wereldoorlog in de samenstelling van het college de resten van het plutocratische karakter en daarmee zijn conservatieve tendentie wel zijn verdwenen.

Kon in 1918 nog worden geconstateerd, dat de leden van de Eerste Kamer in overgrote meerderheid vertegenwoordigers van de maatschappelijk welgestelden waren: industriëlen, grootgrondbezitters, hoogleraren, gewezen ministers, hogere ambtenaren<sup>46</sup>, en is het begrijpelijk, dat Visser van IJzendoorn, onder de indruk der recente revolutionaire gebeurtenissen in november 1918<sup>47</sup>, haar heengaan alleen door de boden der Kamer betreurd zag en dat S.D.A.P. en N.V.V. in het november-manifest<sup>48</sup> haar afschaffing eisten, sedert door de invoering van het algemeen rechtstreeks mannen- en vrouwenkiesrecht en van het stelsel der evenredige vertegenwoordiging alle delen der bevolking een „fair share” in de samenstelling van de Eerste Kamer hebben gekregen kan zij naar redelijkheid niet meer worden beschouwd of behandeld als de vertegenwoordiging van slechts enkele maatschappelijke groepen<sup>49</sup>.

Het is ook niet zo, dat de leeftijd van de leden van de Eerste Kamer beduidend hoger zou zijn dan die van de leden van de Tweede Kamer. De mens wordt met het stijgen der jaren veelal — er zijn uitzonderingen — meer traditioneel ingesteld en een aanmerkelijk hogere gemiddelde leeftijd zou ondanks de evenredige vertegenwoordiging zonder meer de Eerste Kamer reeds een meer behoudensgezin aspect geven dan haar zusterkamer. De gemiddelde leeftijd van de leden van de Eerste Kamer vertoonde evenwel voor de laatste wereldoorlog een dalende tendens; de vergelijking van 1946 met 1948 en van 1948 met 1952 vertoont een uitzondering, welke evenwel licht verklaarbaar is.

Gemiddelde leeftijd :

Eerste Kamer 1917 62 jaar (oudste lid Kuyper 79, jongste Diepen 42)  
Eerste Kamer 1918 62 jaar (oudste lid Kuyper 80, jongste V. Embden 42)  
Tweede Kamer 1918 49 jaar (oudste lid A. F. de Savornin Lohman 81, jongste P. J. Oud 31)  
Eerste Kamer 1937<sup>50</sup> bijna 58 jaar (oudste lid Van Sasse van Ysselt 85, jongste Wiardi Beckmann 33)  
Eerste Kamer 1946 ruim 53 jaar (oudste lid Prof. Anema 74, jongste Prof. Van den Brink 31<sup>51</sup>)  
Eerste Kamer 1948 ruim 55 jaar (oudste lid Prof. Anema 76, jongste de communist Schalker 33)

<sup>46</sup> Vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl I bl. 56/9 en 394/6.

<sup>47</sup> Vg. De Wilde en Smeenk, Het volk ten baat, bl. 383.

<sup>48</sup> Opgenomen bij Oud, t.a.p. dl I bl. 84. Vg. ook Kranenburg, De Eerste Kamer, in Studiën over Recht en Staat, 2e druk, Bohn, Haarlem, 1926, bl. 234/45 (geschreven in nov./dec. 1918), i. h. b. bl. 244/5.

<sup>49</sup> Vg. voor de territoriale spreiding der leden van Eerste en Tweede Kamer (blijkbaar naar de toestand van begin nov. 1952), vergeleken met het percentage der bevolking in de verschillende provinciën, een artikel van v. B(anning), Het „Westen” en de buitenprovincies, in T. v O. 20 nov. 1952, bl. 464. Geconstateerd mag worden, dat alle provinciën een redelijke vertegenwoordiging in de Eerste Kamer vinden.

<sup>50</sup> 46 leden; uitgezonderd zijn de 4 N.S.B.-leden.

<sup>51</sup> Zonder de vier communisten ruim 54 jaar.

Tweede Kamer 1948 bijna 50 jaar (oudste lid Ds. P. Zandt 68, jongste Dr Ir A. Vondeling 32)

Eerste Kamer 1952 iets meer dan 57 jaar (nestor is nog Prof. Anema, 80 jaar, jongste de communist C. Geugjes 30 jaar)

Tweede Kamer 1952 iets meer dan 52 jaar (nestor is nog Ds P. Zandt 72, jongste H. Peschar, cc. drs. 31)

### 3. *Afdelingen en commissies*

De Eerste Kamer kende tot voor kort alleen de vijf afdelingen<sup>52</sup>. In de vergadering der Kamer van 8 juni 1949 suggereerde minister Stikker naast de commissie voor buitenlandse zaken in de Tweede Kamer ook „in de Eerste Kamer een klein college van overleg omtrent buitenlandse aangelegenheden in te stellen”<sup>53</sup>. De heer Molenaar diende in de vergadering van de Kamer van 14 oktober 1949 een voorstel in om te komen tot instelling van een commissie voor Indonesische Zaken; het voorstel werd echter op 22 november 1949 verworpen met 26 tegen 6 stemmen<sup>54</sup>. In haar vergadering van 8 augustus 1950 aanvaardde de Kamer evenwel een nieuw Reglement van Orde, dat instelling van vaste commissies mogelijk maakt, terwijl gelijktijdig werd besloten tot instelling van commissiën voor de buitenlandse politiek, voor internationale economische samenwerking en voor Uniezaken<sup>55</sup>. Het aantal afdelingen werd verminderd tot vier<sup>56</sup>. Op 10 maart 1953 besloot de Kamer nog een vierde commissie in te stellen, n.l. voor Overzeese Rijksdelen<sup>57</sup>. Elke vaste commissie heeft vijf door de Kamer benoemde leden.

Het werk der afdelingen beoogt de leden der Kamer door uitwisseling van gedachten een zo ruim mogelijk inzicht te geven in het gehele terrein der wetgeving. Meer nog dan bij de Tweede Kamer, waar dit aan het presidium der fracties zou kunnen worden overgelaten, is het bij een reviserende instantie als de Eerste Kamer noodzakelijk dat de leden een behoorlijk overzicht houden op het gehele gebied der overheidsactiviteit, weliswaar niet in details maar toch wel in grote lijnen. Nu is het bekend, dat niet slechts in de Tweede Kamer, maar ook in de Eerste, het afdelingsonderzoek niet aan de verwachtingen beantwoordt; het beperkt zich

<sup>52</sup> Art. 33, thans 45, van het Regl. van Orde.

<sup>53</sup> Hand. E. K. 1948/49 bl. 684. Vg. in gelijke zin de artikelen van Romme, Volksinvloed bij internationale rechtsvorming, in de Volkskrant van 14 en 15 juni 1949; A. L. de Block in het Maandschrift Economie juli/aug. 1949 bl. 462/3, en okt. 1949 bl. 25/6. Struycken, Grondwetsherziening, bl. 67/8, bepleitte reeds in 1913 een vaste commissie voor buitenlandse zaken in elk der Kamers; sedert 1919 bestaat zij in de Tweede Kamer, art. 151 van het Regl. van Orde dier Kamer. Ik noem ook nog Hand. E. K. 1949/50, Bijlage A, begroting departement van buitenlandse zaken, V. V. bl. 5, Eindverslag bl. 13.

<sup>54</sup> Hand. E. K. 1949/50, bl. 5/6, 10/2 en 20/5. In het V. V., vastgesteld 11 nov. 1949, wordt o.a. geciteerd uit een artikel over de commissie van buitenlandse zaken van de Tweede Kamer in het R. M. van 1926, bl. 518/9 (R. H. de Vos van Steenwijk, Commissies in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, t.a.p. bl. 506 c.v.).

<sup>55</sup> Hand. E. K. 1949/50, bl. 883/8; Bijl. nr 114. Een voorstel van de heer Wendelaar tot instelling van een commissie voor defensie-aangelegenheden werd met 25 tegen 9 stemmen verworpen. Artt. 70/3 Regl. v. Orde.

<sup>56</sup> Art. 45 van het nieuwe Regl. v. Orde. Aanwijzing der leden geschiedt bij loting.

<sup>57</sup> Hand. E. K. 1952/3 I, bl. 312. Dezelfde personen hebben zitting in de beide laatstgenoemde commissiën.

veelal tot de indiening van tevoren door een ter zake deskundig Kamerlid of door een partijfunctionaris geconcipeerde nota's, welke op haar beurt zo getrouw mogelijk in het Voorlopig Verslag der commissie van rapporteurs worden verwerkt<sup>58</sup>.

Het valt te begrijpen, dat voor bepaalde onderwerpen, welke na breedvoerig buitenparlementair internationaal overleg na korter of langer tijd in verdragen of wetsontwerpen worden gekristalliseerd, welke dan min of meer à prendre ou à laisser blijken, de behoefte is ontstaan aan een geregelder contact met de regering. Het middel tot het onderhouden van dit contact is de vaste commissie, gevormd uit leden van één der of van beide Kamers. De vaste commissie bergt in zich twee belangrijke gevaren; het kan zijn, dat zij tezeer met het standpunt der regering wordt geïnfiltrerd en daardoor haar eigen onafhankelijk oordeel min of meer prijs geeft, het kan ook zijn, dat zij haar eigen oordeel aan de regering opdringt en, zoals in Frankrijk<sup>59</sup>, gaat optreden als een rivale van de minister of ministers, ook in haar houding tegenover de Kamer<sup>60</sup>.

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer spreekt, met betrekking tot de vaste commissiën, van „overleg met de Regering”<sup>61</sup>, daarentegen zijn de vaste commissiën van de Eerste Kamer bedoeld „voor het verkrijgen van inlichtingen, welke de Regering eigener beweging dan wel op verzoek van die commissiën verstrekt ten aanzien van bepaalde onderdelen van het regeringsbeleid”<sup>62</sup>. De practijk zal moeten uitwijzen in hoeverre

---

<sup>58</sup> Vg. Van der Goes van Naters, bl. 181: de voorzitter der Tweede Kamer in zijn toespraak tot de Kamer op 23 sept. 1948, Hand. Tw. K. 1948/9 bl. 5. Bijl. Hand. E. K. 1949/50, nrs 114d en 114e § 1 (voorstel tot herziening van het Reglement van Orde).

<sup>59</sup> Vg. Prélôt, Précis de Droit Constitutionnel, nr 327.

<sup>60</sup> In een brief aan de Tweede Kamer van 29 mrt 1950, Bijl. 1949/50 nr 1605, 1, stellen de heren Van der Goes van Naters, Burger en Donker voor, het afdelingsonderzoek en de begrotingscommissiën te doen vervallen en een vaste commissie voor elk departement in te stellen; in hun toelichting wijzen zij zelf op het gevaar van schaduwministeries. Belangwekkende beschouwingen over de voor- en nadelen van het systeem der vaste departementale commissiën in het V. V. van 30 juni 1950, Bijl. nr 1605, 2.

Zie voor de verdere behandeling, behalve de M. v. A. van 12 juli 1950, het Verslag van 24 juni 1953, Bijl. Tw. K. 1952/3 nr 1605, 6, en Iland. Tw. K. 8 en 9 juli 1953, I bl 826/42 en 845/67. Het nieuwe art. 55 van het Regl. van Orde der Tw. K. stelt nu voor elk departement een vaste commissie in, welke — overeenkomstig de sedert 1950 gevolgde practijk — de begrotingen van het departement onderzoekt en tevens, voorzover de Centrale Afdeling of de Kamer daartoe besluit, de andere wetsontwerpen, uitgaande van dit departement. De commissie kan haar werkzaamheden over subcommissies verdelen. Zie uitvoerig Pippel, Vervolg 1954, bl. 1 e.v. en 45/7.

Vg. ook het V. V. der E. K. van 11 nov. 1949 over het voorstel Molenaar tot instelling van een commissie voor Indonesische Zaken in de E. K. Het rapport van de commissie Wittman van het Centrum voor Staatkundige Vorming, bl. 14/5, wijst vnl. op het gevaar van beïnvloeding, der regering door de Kamercommissies; m.i. wordt te weinig aandacht geschonken aan de omgekeerde beïnvloeding, waarvan het gevaar zeker veel dreigender is. Zie ook G. J. Lammers, De Kroon en de Kabinetformatie, bl. 39; publicatie nr 6 van het Nederlands Gesprek Centrum over Politieke partij en parlementair stelsel, 1952 bl. 18/24

<sup>61</sup> Art. 55 Regl. v. Orde der Tw. K.

<sup>62</sup> Art. 70 Regl. v. Orde der E. K.

het onderscheid tussen „overleg” en „verstrekken van inlichtingen” reëel is; in ieder geval wijst het „verkrijgen van inlichtingen” op een meer passieve rol, terecht, rekening houdende met de staatsrechtelijke positie onzer Eerste Kamer<sup>63</sup>. Zij behoort, in het belang van de vrijheid en onafhankelijkheid van haar oordeel, zoveel mogelijk distantie van het kabinet te onderhouden. Het is ter beoordeling van de Kamer of zij, na zich aan de hand der verkregen inlichtingen een oordeel te hebben gevormd, reeds in dit voorbereidend stadium waarschuwend de vinger zal opsteken, waartoe de gelegenheid bestaat bij de behandeling der begroting van het betreffende ministerie<sup>64</sup>.

#### 4. Omvang openbare werkzaamheid

In aansluiting aan het bovenstaande is het hier wel de plaats de openbare activiteit van de Eerste Kamer in enkele getallen te demonstreren, betrekking hebbend op de zittingen 1945/46, 1946 I (nieuwe Tweede Kamer), 1946 II (nieuwe Eerste Kamer), 1946/47, 1947/48, 1948 (verkiezingen), 1948/49, 1949/50, 1950/51, 1951/52 en 1952 (verkiezingen)<sup>65</sup>.

aantal												
vergaderingen	14	5	8	58	51	4	50	58	48	49	3	
waarvan enkel van												
huishoudel. aard <sup>66</sup>	8	4	6	10	10	1	9	10	6	8	1	

<sup>63</sup> In beginsel is dus juist de opmerking van de heer Kropman in de E. K. op 10 okt. 1950, Hand. 1950/1 bl. 71: „Onze Kamer overlegt niet met de Regering; hoogstens vraagt zij inlichtingen”. Elke gedachtenwisseling behoeft evenwel nog niet een overleg te heten. Vg. ook bl. 19 van het rapport der commissie Witterman.

<sup>64</sup> Zie in verband met de behandeling van buitenlandse zaken in de E. K. en haar vaste commissie voor de buitenlandse politiek meer in het bijzonder hierna bl. 135/6.

De Eerste Kamer heeft dus vier afdelingen en vier vaste commissies. De Tweede Kamer kent nu behalve de vijf afdelingen en de vaste commissies voor elk departement nog bijzondere commissies (artt. 38 e.v. Regl. v. Orde; vóór de wijziging van 9 juli 1953 waren deze voor voorstellen van hoofdzakelijk technische aard), commissies van voorbereiding voor voorstellen van buitengewone betekenis (artt. 46 e.v. Regl. v. Orde), en vaste commissies van deskundigen voor bepaalde onderwerpen (in 1953/4 en 1954/5 waren er de volgende deskundigencommissies: Scheepvaart, Handelspolitiek, Industrie, Middenstand, Visserij, Watersnood, Naturalisaties, Binnenlandse Veiligheidsdienst, en Bescherming van de Burgerbevolking; ook deze commissies worden gerekend te vallen onder art. 55 Regl. v. Orde). De artt. 151 en 153 Regl. v. Orde kennen voorts vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor de Rijksuitgaven. Zie voor de verdeling der wetsontwerpen over de afdelingen en de commissiën sedert 1950/1 Pippel t.a.p. bl. 31/2. Zie voorts Hand. Tw. K., Buitengewone Zitting 1956, dl I bl. 17; de vaste commissie voor de Watersnood is niet opnieuw ingesteld.

<sup>65</sup> Onderscheidenlijk: 20 nov. 1945—28 mei 1946; 4 juni—12 juli 1946; 23 juli—30 aug. 1946; 17 sept. 1946—21 aug. 1947; 16 sept. 1947—22 juli 1948; 27 juli—3 sept. 1948; 21 sept. 1948—7 sept. 1949; 20 sept. 1949—16 aug. 1950; 19 sept. 1950—14 aug. 1951; 18 sept. 1951—8 juli 1952; en 15—31 juli 1952.

Vgl. ter zake van belastingontwerpen enige belangwekkende cijfers in de rede van W. H. van den Berge, De structuur van het belastingrecht, in het Weekblad der Belastingen 3 nov. 1951 nr 4066, bl. 421/2.

<sup>66</sup> Mededelingen van de voorzitter; trekking der afdelingen enz.

aantal blz. der Handelingen <sup>67</sup>	97	17	65	997	738	41	836	912	958	1046	23
behandelde wetsontwerpen:											
zonder beraad- slaging en z.h.s.	32	5	12	144	160	1	190	213	251	208	—
met beraad- slaging doch z.h.s.	6	1	3	45	48	1	50	41	63	54	—
met beraad- slaging en stemming	3 <sup>68</sup>	1 <sup>69</sup>	1 <sup>70</sup>	16	8	4 <sup>71</sup>	7	6	12	23	— <sup>72</sup>
schriftelijke vragen <sup>73</sup>	13	—	5	32	29	5	35	20	29	19	7

Met name in de korte vergaderingen gaat het grootste deel van de tijd heen met mededelingen van de voorzitter. Een groot deel van de zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming aangenomen wetsontwerpen heeft betrekking op naturalisaties<sup>74</sup>.

De openbare behandeling is, evenals in de Tweede Kamer, aan zekere grenzen gebonden. In de eerste plaats mag geen der leden zonder verlof van de Kamer meer dan twee keer over hetzelfde onderwerp het woord voeren, in de tweede plaats kan een motie van orde tot sluiting der beraadslaging worden aangenomen, en in de derde plaats kan op voorstel van de voorzitter of van drie leden worden besloten tot beperking en rantsoenering van de spreektijd over een onderwerp<sup>75</sup>. De sprekers hebben zich bovendien aan het onderwerp te houden<sup>76</sup>.

### 5. Sfeer van de Kamer

Elk vertegenwoordigend lichaam heeft een eigen sfeer, gevormd door traditie, het sociaal milieu der leden, de leiding van de voorzitter, de aard der werkzaamheden, de omvang der bevoegdheden, de mate van afhankelijkheid van het kabinet of van partijbesturen, de grotere of kleinere invloed van buitenaf, en niet het minst de persoonlijke verhoudingen tussen de leden onderling.

De sfeer in het Britse House of Lords is heel anders dan die in het

<sup>67</sup> Ik laat een beperkt aantal onbedrukte bladzijden buiten beschouwing.

<sup>68</sup> Grondwetsontwerpen.

<sup>69</sup> Schadeloosstelling leden van de Tw. K. (art. 92 der Grw.) — geen beraadslaging, alleen stemming.

<sup>70</sup> Wetsontwerp Commissie-Generaal Nederl.-Indië, 30 aug. 1946, Hand. bl. 37/67.

<sup>71</sup> Waarvan 3 Grondwetsontwerpen, tweede lezing.

<sup>72</sup> Minstens de helft alleen de communisten tegen. Nog 1 keer stemming zonder ber. (art 30 Grw.)

<sup>73</sup> Ter vergelijking: Tw. K. 1946/7 meer dan 250, 1951/2 en 1952/3 elk meer dan 170 vragen. Vg. Pippel, bl. 499.

<sup>74</sup> In de vergaderingen van 17 en 24 mei en 28 juni 1938 waren er b.v. resp. 30, 18 en 18 naturalisatieontwerpen; Hand. E. K. 1937/8 bl. 674/8, 741/2 en 751/7. In de crisisjaren is een groot aantal invoerregelingen zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

<sup>75</sup> Artl. 27, 28 en 30 van het Regl. van Orde. Voor de oorlog heeft een enkele keer in overleg met de seniores beperking van de spreektijd plaats gevonden, na de oorlog niet meer.

<sup>76</sup> Artl. 18 e.v. van het Regl. van Orde.

Lagerhuis, de Franse Conseil de la République of de Amerikaanse Senate. De sfeer van het House of Commons is heel anders dan die van de Franse Assemblée Nationale of van het Amerikaanse House of Representatives. Zo is ook de sfeer in onze Eerste Kamer verschillend van die in onze Tweede Kamer.

De Eerste Kamer heeft geenszins een uitgesproken aristocratisch karakter. Zij is ook niet een vergadering van beroepspolitici met al hun partijpolitiek. Zij is wel een vergadering van mannen en enkele vrouwen, gekozen uit hen, die op de verschillende gebieden van het maatschappelijk leven leiding geven aan ons volk in al zijn geledingen. Het sociaal milieu der leden is al lang niet meer beperkt tot de gegoede klasse onzer samenleving.

Vele leden van de Eerste Kamer hebben, alvorens zij tot lid van de Kamer worden toegelaten, reeds belangrijke maatschappelijke posities weten te bereiken danwel als wethouder van een grote gemeente, als gedeputeerde, als lid van de Tweede Kamer of als minister op politiek terrein hun sporen verdiend.

De evenredige vertegenwoordiging heeft geen nadelige invloed gehad, dank zij het feit dat de politieke partijen in het algemeen als kandidaten naar voren hebben gebracht mannen en somtijds ook vrouwen, die in het maatschappelijke, het politieke, het wetenschappelijke, en ook wel het culturele leven een vooraanstaande plaats innemen. De maatschappelijke en intellectuele standing van onze Eerste Kamer is altijd hoog geweest.

Voor onze Eerste Kamer kan niet gelden het gezegde: *Senatores boni viri, Senatus autem mala bestia*. Zij is in het algemeen een lichaam waar partijpolitieke tegenstellingen minder op de voorgrond treden. De Eerste Kamer heeft in het algemeen een gematigd oordeel: zij is er niet op uit de Tweede Kamer dwars te zitten en evenmin is zij een reactionair element in ons staatsbestel, dat noodzakelijke hervormingen zou willen tegenhouden. Waar de Eerste Kamer een enkele maal tot verwerping van een wetsontwerp overgaat kan men haast wel stellen, dat de Tweede Kamer zich heeft laten overrompelen, ook al zijn de bezwaren van de Eerste Kamer als regel ook reeds in haar zusterkamer naar voren gekomen.

Het ontbreken van het recht van amendement geeft de Eerste Kamer de gelegenheid haar aandacht te concentreren op de beginselen, de motieven, de politieke gedachten, welke in het wetsontwerp zijn belichaamd. De Tweede Kamer moet bij haar oordeelvorming ook kritisch zijn op details. Is dit laatste gebeurd, dan zal de Eerste Kamer zich kunnen en ook moeten beperken tot een „beoordeling van uit een ruimere gezichtshoek van de vraag of de door de regering voorgestelde maatregelen passen in ons staatkundig en rechtssysteem”, zoals het rapport der commissie Witterman <sup>77</sup> het uitdrukt. Onze Eerste Kamer is een „chambre de

---

<sup>77</sup> Bl. 17. Vg. ook het rapport van het Nederlands Gesprek Centrum over „Politieke partij en parlementair stelsel” (publicatie nr 6), 1952, bl. 26: De Eerste Kamer zal „zich vooral hebben te beperken tot een bespreking van de algemene strekking der wetsontwerpen en tot een toezicht op de handhaving der grote lijnen van ons staatsbestel.”

réflexion" <sup>78</sup>, een Kamer van „nader beraad”. Waar zij op détails ingaat is het omdat de consequentiën der uitvoering en de administratieve rechtsgang de burger onvoldoende waarborgen voor rechtvaardige afweging van zijn belangen geven of omdat deze ook na de behandeling in de Tweede Kamer nog niet voldoende zijn belicht.

De partijdiscipline is in de Eerste Kamer veel zwakker dan in de Tweede; de leden zijn juist door hun ervaring en door hun maatschappelijke positie veel meer geneigd zich een onafhankelijk oordeel te vormen. De Eerste Kamer sluit zich zeker niet critiekloos aan bij de onder het huidig kiesstelsel vrijwel gelijke politieke meerderheid in de andere tak der volksvertegenwoordiging. In de Eerste Kamer heeft ook veel meer een sfeer van hoffelijkheid en vriendschap jegens de medeleden ingang gevonden dan in de Tweede Kamer, waar krachtens haar functie de politieke scheidslijnen scherper blijven werken. De leden van de Eerste Kamer zijn als het ware minder deelnemers aan een vergadering van fracties dan leden van een gezelschap van goede bekenden. Anders dan in de Tweede Kamer, waar de fracties haar vaste plaatsen hebben, nemen de leden van de Eerste Kamer in de vergaderzaal door elkaar plaats.

De leden van de Eerste Kamer schromen in de regel niet openhartig critiek op het beleid der regering te laten horen, maar de wijze, waarop de critiek wordt geoefend, moet hoffelijk, redelijk, „parlementair” zijn, wil zij instemming vinden. Elk woord van een minister moet naar redelijkheid en in het verband van het gesprokene en van de gelegenheid, waar het wordt geuit, worden uitgelegd; het is iets anders of een minister in één der Kamers een betoog houdt dan wel terloops persvertegenwoordigers te woord staat. Ongewoon heftige en zelfs insinuerende critiek, zoals die door de heer Gerretson terzake van het overleg met Suriname werd geuit tegenover minister Kernkamp, past niet in de sfeer van de Eerste Kamer <sup>79</sup>.

Het valt, zeide Prof. Anema in de Eerste Kamer op 14 mei 1946 <sup>80</sup>, „niet te miskennen, dat de Eerste Kamer èn door haar wijze van samenstelling èn door haar bevoegdheden of liever door haar gemis van bevoegdheden, een geheel ander karakter draagt dan de Kamer aan de overzijde en dat hier een geheel ander psychologisch stempel ligt op de personen en de beraadslagingen dan aan de overzijde” <sup>81</sup>.

<sup>78</sup> A. M. Donner, De Eerste Kamer in Nederland, praeadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Jaarboek II—1948, Zwolle, bl. 34, merkt terecht op dat de term „kamer van revisie” oneigenlijk is, omdat voor revisie het recht van amendement onmisbaar zou zijn.

<sup>79</sup> Zie Hand. E. K. 25 mrt 1953, 1952/3 I bl. 341/4 (Gerretson), 351 (Kernkamp), 353 (Gerretson), 354 (Kernkamp), 31 mrt 1953, bl. 366 (Beaufort), 370/2 (Molenaar); 1 april 1953, bl. 421 (Kernkamp), 427/8 (Gerretson), 430 (Beaufort), 431/2 (Kernkamp); begrotingen van Overzeese Rijksdelen en van Buitenlandse Zaken. De heer Gerretson is in 1954 op de zaak teruggekomen; vg. Hand. E. K. 31 mrt 1954, 1953/4 I bl. 452/6, 459/60 en 463/4.

<sup>80</sup> Hand. Voorlopige St.-Gen., E. K. 1945/6 bl. 61. Zie ook de heer In 't Veld in de E. K. op 8 febr. 1955, Hand. 1954/5 I bl. 220/1.

<sup>81</sup> Prof. Anema sprak bij gelegenheid van het voorstel tot wijziging van hoofdstuk XIII der Grondwet en hij vervolgde: „Dit rustige, bezadigde karakter is van den grootsten invloed bij een herziening van de Grondwet. Dat is een werk, dat altijd



Prof. Duynstee heeft, naar mijn gevoelen terecht, opgemerkt, dat louter dogmatisch gezien de Eerste en de Tweede Kamer, wat haar samenstelling betreft, wellicht zijn te vergelyken met een-enge tweelingen, maar dat zij praktisch hoogstens op elkaar lijken als twee--eige tweelingen, en wel tengevolge van de getrapte verkiezingen, het ontbreken van honorerings, en het bestaan van een zekere traditie voor de Eerste Kamer, welke haar een meer aristocratisch karakter geven<sup>82</sup>.

In een later artikel<sup>83</sup> heeft Duynstee het bovenstaande enigszins uitgewerkt. Het waardevolle van het tweekamerstelsel ziet hij hierin „dat onafhankelijk van elkaar twee lichamen, ieder met eigen sfeer en tradities, hun oordeel hebben te vormen.” De leden van de Tweede Kamer worden door de nood der omstandigheden meer en meer beroepspolitici,

---

rustige overweging vereischt, en nu de Eerste Kamer uitschakelen bij de herziening, dat is metterdaad een ingrijpen in de principes Door dat voorstel heeft de Regering wel ter dege in de principes van hoofdstuk XIII ingegrepen” Vg de bundel „Redevoeringen van Mr A Anema,” 1952, bl 21 e v

De Staatscommissie 1950 tot herziening van de Grw heeft in haar Interimrapport van 11 juli 1951 wederom het voorstel gedaan de tweede lezing bij Grondwetsherziening te doen geschieden door een speciaal voor dat doel, op de grondslag van even redige vertegenwoordiging, gekozen Kamer voor Grondwetsherziening De regering heeft het voorstel overgenomen, zie Bijl Hand St-Gen 1951/2 nr 2341, 2 en 3

Dit voorstel heeft geenszins algemene instemming gevonden Reeds dadelijk is bij het rapport een minderheidsnota gevoegd van een zestal leden der commissie, dat de indirecte volksraadpleging over voorstellen tot wijziging der Grw verwerpt (zie de bl. 40/2 van het rapport) Vervolgens heeft de voorzitter van de Eerste Kamer, de heer Jonkman, in de vergadering dier Kamer van 18 sept 1951 (Hand 1951/2 bl 6) gewezen op het gevaar dat de voorgestelde regeling de positie der Staten Generaal in ons staatsbestel en die van de Eerste Kamer in het bijzonder zou kunnen aantasten. Voorts heeft Prof Duynstee er in een artikel in De Maasbode van 2 aug 1951 (herhaald in De Maasbode van 18 dec 1951) terecht op gewezen, dat het voorgestelde systeem alleen mag worden doorgevoerd wanneer de Eerste Kamer met een twee-derden meerderheid elk voorstel met betrekking tot haar samenstelling en bevoegdheid moet goedkeuren (vg ook het artikel van E H 's Jacob, Gevaar voor verstening der Grondwet, in N Jb 1951 bl. 713 e v)

Het komt mij overigens voor, dat de commissie veel te hoge verwachtingen koesterde van de reele betekenis der indirecte volksraadpleging, ook al zou — wat niet zeer waarschijnlijk is (vg ook bl 19 van het V V der Tw. K d d 14 jan 1952, Bijl nr 2341—13) — de stemming voor de Kamer voor Grondwetsherziening niet langs de bestaande partijlijnen geschieden (zie ook in dit verband het evengenoemde artikel van Duynstee Stellinga, in T v O 1951 bl 302, wil, gegeven de praktische overbodigheid daarvan, de ontbinding der Kamers achterwege laten en de tweede lezing laten geschieden door de zittende Kamers)

De Kamer voor Grondwetsherziening heeft tenslotte reeds in eerste lezing de eindstreep in de Tweede Kamer niet kunnen halen, vg Hand. Tw K 14 en 15 febr. 1952, 1951/2 bl. 1565/85 en 1598/1600

<sup>82</sup> F J F M Duynstee, in een bespreking van dl I van de Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen van Van den Bergh, in Bestuurswetenschappen 1950 bl. 260/1.

<sup>83</sup> Is de Eerste Kamer een probleem?, in N Jb 1953, bl 889 e v., op bl 892/3 De voorzitter van de Eerste Kamer, Mr Jonkman, heeft in zijn toespraak tot de leden op 14 aug 1951 nog eens uitdrukkelijk gewezen op het verschil tussen reiskosten en schadeloosstelling voor de leden van de Tweede Kamer enerzijds en reis- en verblijfkosten voor de leden van de Eerste Kamer anderzijds, en het daaruit voortvloeiende onderscheid, dat het lidmaatschap van de Eerste Kamer in het algemeen slechts een nevenfunctie is, Hand E K 1950/1, bl 960.

terwijl daarnaast de leden van de Eerste Kamer hun lidmaatschap als een nevenfunctie kunnen uitoefenen. De Tweede Kamer zal daardoor „dichter staan bij de opinies zoals die leven in de sfeer der vergaderingen op topniveau, bij de leiding van velerlei organisaties en bij de regering”, terwijl de Eerste Kamer „de zaken meer benadert zoals outsiders met gezond verstand doen.” De leden van de Eerste Kamer zullen er niet op bedacht behoeven te zijn voortdurend „inside-knowledge” te vergaren. Ondanks de schijn van het tegendeel zullen zij dichter bij „de gewone man” kunnen staan dan hun collegae aan de andere zijde van het Binnenhof. Wellicht tekent Duynstee de Eerste Kamer iets te wit tegenover het zwart van de Tweede Kamer, maar zijn beschouwing is m.i. voor een groot deel juist.

#### 6. *Positie van de voorzitter*

Hierboven zeide ik, dat de eigen sfeer van een vertegenwoordigend lichaam ook wordt gevormd door de leiding van de voorzitter. De bevoegdheden van de voorzitter der Eerste Kamer zijn in het algemeen de gebruikelijke voor een voorzitter van een parlementair lichaam. Artikel 5 van het Reglement van Orde zegt: „De plichten van den Voorzitter zijn voornamelijk: het leiden van de werkzaamheden der Kamer; het handhaven van de orde bij de beraadslagingen; het bevorderen, dat een spreker zijn rede ongestoord kan houden; het tot de orde roepen van een spreker, die zich beledigende uitdrukkingen veroorlooft; het tot de behandeling van het onderwerp terugroepen van een spreker, die daarvan afwijkt; het nauwgezet in acht nemen en doen naleven van het Reglement van Orde; het aan al de leden behoorlijk gelegenheid geven om hun bedenkingen voor te dragen; het juist stellen van de door de Kamer te beslissen vraagpunten; het aankondigen van de uitkomst der stemmingen en het uitvoeren van de besluiten, door de Kamer genomen”. Wil hij het woord voeren over een onderwerp, dan verlaat hij zolang de voorzittersstoel. Hij benoemt in het algemeen de leden der commissiën. Hij is voorzitter van de commissie voor de huishoudelijke aangelegenheden en van de Centrale Afdeling. Schriftelijk of mondeling overleg van de commissie van rapporteurs over een wetsontwerp met ministers vindt plaats door zijn tussenkomst. De vragen van een Kamerlid aan één of meer ministers worden door hem aan de betrokken minister(s) medegedeeld, tenzij bij hem, wegens vorm of inhoud der vragen, daartegen overwegend bezwaar bestaat. De voorzitter bepaalt de dag der openbare beraadslaging<sup>84</sup>. Het is duidelijk, dat de wijze waarop deze bevoegdheden en verplichtingen door de voorzitter worden uitgeoefend in sterke mate wordt bepaald door de persoonlijkheid van de voorzitter. De werkelijke invloed van de voorzitter valt dan ook niet alleen te bepalen aan de hand van de tekst van het Reglement van Orde, maar moet minstens evenzeer worden beoordeeld naar zijn karakter en zijn andere persoonlijke hoedanigheden.

---

<sup>84</sup> Zie de artt. 6, 9 en 70, 10 en 48, 57, 69, 58 van het Regl. v. Orde der E. K.; voor de maatregelen van orde, welke de voorzitter kan nemen, de artt. 17 e.v. van het Regl. v. Orde.

## VERHOUDING TOT HET KABINET

1. *Kabinetsformatie*

Het is niet gebruikelijk de Eerste Kamer te kennen in de kabinetsformatie; alleen de voorzitter van de Eerste Kamer wordt, met andere vooraanstaande staatslieden, door de Koningin geconsulteerd alvorens een opdracht tot kabinetsformatie wordt gegeven. De kabinetsformateur pleegt in nauw overleg te treden met de voorzitters der Tweede-Kamerfracties. De voorzitters der partijfracties in de Eerste Kamer komen aan het overleg met de formateur of de informateur niet te pas, althans niet rechtstreeks.

In de vergadering der Eerste Kamer van 10 april 1951<sup>1</sup> heeft de heer Kropman zich hierover, met betrekking tot de kabinetsformatie in het voorjaar van 1951, enigszins verwonderd uitgelaten. Mijs inziens ten onrechte omdat een kabinet, dat bij zijn eerste optreden het vertrouwen van de Tweede Kamer blijkt te kunnen verwerven, althans door de Tweede Kamer niet terstond naar huis wordt gezonden<sup>2</sup>, behalve in zeer uitzonderlijke omstandigheden wel mag aannemen, dat ook de Eerste Kamer het voorschands haar vertrouwen niet zal onthouden<sup>3</sup>. Het kabinet mag in het algemeen verwachten, dat de opvattingen der fracties in de Tweede Kamer, die bereid blijken het haar steun te geven, in de grote lijnen worden gedeeld door de overeenkomstige fracties in de Eerste Kamer. De kabinetsformatie zou waarschijnlijk nog moeilijker worden dan nu reeds het geval blijkt te zijn, wanneer in het officiële overleg ook nog de fractieleiders uit de Eerste Kamer werden betrokken. De voorzitters der Tweede-Kamerfracties kunnen desgewenst nader intern beraad met de voorzitters der gelijknamige fracties in de Eerste Kamer bevorderen.

De heer Kropman vroeg zich op 10 april 1951 af, waarom de verschillende Eerste-Kamerfracties niet waren geconsulteerd door de (in-)formateur(s), waarom deze zich niet op de hoogte hadden gesteld van de opvattingen der verschillende fracties in de Eerste Kamer, temeer wanneer de opdracht tot kabinetsformatie inhoudt, dat het te vormen kabinet het vertrouwen van het parlement, dat is dus zowel van de Tweede als van de Eerste Kamer, moet hebben.

Tijdens de algemene beschouwingen over de staatsbegroting 1953 oefende de heer Kropman wel critiek op het zeer nauw „overleg” met de Tweede-Kamerfracties, maar hij beklagde zich niet, als in 1951, dat de

---

<sup>1</sup> Hand. E. K. 1950/1 bl. 326.

<sup>2</sup> Zoals het vijfde kabinet-Colijn in 1949.

<sup>3</sup> Het is natuurlijk juist, wat Lammers, bl. 125 nt 222, opmerkt, dat een kabinet zich niet kan handhaven zonder het vertrouwen van de Eerste Kamer.

fracties van de Eerste Kamer tijdens de kabinetsformatie van de zomer van 1952 er geheel buiten zouden zijn gelaten <sup>4</sup>.

Na de kabinetscrisis van het voorjaar van 1955 zeide de heer Kropman in de Eerste Kamer op 1 juni 1955: „Zoals wij uit de couranten hebben gelezen, is er een kabinetscrisis uitgebroken, met nogal zonderlinge verwickelingen, zo zonderling, dat de gewone kiezers en zelfs wij als Kamerleden er niet uit kunnen komen” <sup>5</sup>.

Nu is er een verschil tussen rechtstreeks overleg van de formateur of de informateur met de voorzitters van de Eerste-Kamerfracties, hetgeen niet gebruikelijk is, en beraad van een in het overleg betrokken voorzitter ener Tweede-Kamerfractie met zijn collega van de zelfde partijfractie in de Eerste Kamer of zelfs met die fractie in haar geheel. De praktijk is te dien aanzien bij de verschillende partijen niet gelijk <sup>6</sup>.

Reeds in het begin van de jaren twintig is de Eerste Kamer nogal uitvoerig ingegaan op de vraag of ook de fracties in de Eerste Kamer in het overleg betrokken hadden moeten worden. Op 1 augustus 1922 had de kabinetsformateur Ruys de Beerenbrouck aan de drie rechtse fracties der Tweede Kamer (R.K.S.P., A.R., en C.H.U.) een ontwerp-regerings-program doen toekomen ter behandeling in de fractievergaderingen. Op 4 september 1922 werd het program definitief „bezegeld” door de handtekeningen van de formateur en de drie fractieleiders, de heren Nolens, Colijn en Schokking <sup>7</sup>. Algemeen was het gevoelen, dat de Eerste Kamer, van constitutioneel standpunt gezien, niet in het overleg behoefde te worden betrokken of zelfs niet behoorde te worden betrokken, omdat de rich-

<sup>4</sup> Hand. E. K. 13 jan. 1953, 1952/3 bl. 75.

<sup>5</sup> Hand. E. K. 1954/5 I bl. 578.

<sup>6</sup> Tussen de fracties van de Partij van de Arbeid in beide Kamers bestaat in het algemeen een nauw contact. Voor de laatste oorlog was er regelmatig een intensief overleg tussen de voorzitter van de fractie der R.K.S.P. in de Tweede Kamer, de heer Goseling, en de voorzitter der Eerste-Kamerfractie. Het is bekend, dat er tijdens de kabinetsformatie van 1952 beraad is geweest van de voorzitter der Tweede-Kamerfractie van de K.V.P., de heer Romme, met de Eerste-Kamerfractie. In 1951 en 1955 schijnt zodanig beraad achterwege te zijn gebleven. Wellicht heeft hierbij de overweging gegolden, dat er een kabinetscrisis was ontstaan door moeilijkheden in de Tweede Kamer, waar de Eerste Kamer buiten stond, terwijl het in 1952 ging om de vorming van een nieuw kabinet na de plaats gehad hebbende verkiezingen van dat jaar. Ook in 1956 is er enig contact geweest van Prof. Romme met de Eerste-Kamer-fractie van de K.V.P.

Het „overleg” met de Tweede-Kamerfracties gaat overigens tegenwoordig heel ver, ook waar het betreft de aanwijzing der personen, die als minister zullen optreden; vg. b.v. Hand. E. K. 1952/3, algemene politieke beschouwingen over de Staatsbegroting 1953, 13 jan. 1953, bl. 69 (Anema), 72/3 (Kolff) en 75 (Kropman); de binding tussen fracties en regeringsprogram bij de kabinetsformatie tast de zelfstandigheid van het parlement aan. Vg. ook Hand. Tw. K. 6 okt. 1955, 1955/6 I bl. 77/8 (minister-president Drees). De definitieve huur- en belastingvoorstellen in 1955 na de kabinetscrisis zijn volledig binnenskamers uitgedokterd.

Over de kabinetsformaties van 1918 tot 1951 Lammers, bl. 85 e.v. (1946 tot 1951 bl. 124/9). Over de kernvraag of al dan niet overleg met de fracties der Tweede Kamer moet plaats vinden, t.z.p. bl. 130 e.v.

<sup>7</sup> Vg. Lammers, bl. 90/1; J. J. van Bolhuis in Vragen des Tijds, 1923/4 dl I bl. 329 e.v. (in een artikel „De jongste kabinetscrisis en hare oplossing”, bl. 325/57 — bedoeld is de crisis na de verwerping van de Vlootwet door de Tw. K. op 26 okt. 1923 met 50 tegen 49 stemmen —).

ting van het regeringsbeleid wordt aangegeven door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer heeft te waken tegen miskenning van beginselen, welke de grondslagen vormen van het staatsbestel en van het volksleven<sup>8</sup>. Door enkele leden werd betoogd, dat het uit staatkundig oogpunt verkieslijk was bij de opstelling van het regeringsprogram rekening te houden met de opvattingen niet alleen van de Tweede Kamer maar ook van de andere tak der volksvertegenwoordiging, om onnodige moeilijkheden, welke zouden kunnen rijzen bij een afwijkend gevoelen van de Eerste Kamer ter zake van concrete uit het program voortvloeiende wetsontwerpen, te voorkomen<sup>9</sup>.

De Eerste Kamer pleegt zich er toe te bepalen de concrete werkzaamheid van het eenmaal met instemming, zij het een stilzwijgende of een duldende, van de Tweede Kamer tot stand gekomen kabinet te beoordelen. De algemene richting van het regeringsbeleid zal de Eerste Kamer in het algemeen aanvaarden zoals zij door het kabinet met goedkeuring van of na overleg met de Tweede Kamer wordt vastgelegd<sup>10</sup>.

De regeringsverklaring bij het optreden van een nieuw kabinet wordt in de regel niet in de Eerste Kamer afgelegd<sup>11</sup>. Anders dan de heer Kropman<sup>12</sup>, meen ik dat daarvoor, al is de taak van de Eerste Kamer dan reviserend, toch wel aanleiding zou bestaan. Voor de beoordeling van de draagwijdte van wetsontwerpen is naast de Kamerstukken veelal ook van belang de regeringsverklaring<sup>13</sup>.

## 2. *Regeringsverklaringen*

Regeringsverklaringen over bepaalde onderdelen van het regeringsbeleid plegen alleen in de Tweede Kamer te worden afgelegd<sup>14</sup>. Het is niet gebruikelijk dergelijke regeringsverklaringen ook in de Eerste Kamer af te leggen, tenzij in zeer uitzonderlijke omstandigheden, zoals na de watersnoodramp<sup>15</sup>. Deze regeringsverklaringen geven een uiteenzetting van het gevoerde beleid en van de voornemens met betrekking tot de

---

<sup>8</sup> M. v. A. Algemene Beschouwingen Staatsbegroting 1923, Hand. Eerste Kamer 1922/3, bl. 263.

<sup>9</sup> Vg. de heren De Vos van Steenwijk en Diepenhorst, Hand. 21 en 22 mrt 1923, bl. 374/5 en 436. Daartegen Minister Ruys de Beerenbrouck 23 mrt 1923, Hand. bl. 463. Vg. ook Hand. bl. 155, 382 en 442.

<sup>10</sup> Vg. in dit verband het artikel van Romme „Eerste Kamer” in de Volkskrant van 16 april 1951.

De Eerste Kamer beraadslaagt danook niet over de regeringsverklaring, welke door een nieuw kabinet wordt afgelegd.

<sup>11</sup> Zie Hand. Tw. K. 1946 I, bl. 43/6 (5 juli 1946); 1948, bl. 24/5 (12 aug. 1948); 1950/1, bl. 1237/40 (17 mrt 1951); 1954/5, dl I, bl. 1023/4 (7 juni 1955); 1956/7, dl I bl. 22/6 (23 oktober 1956).

<sup>12</sup> Hand. E. K. 2 sept. 1948, Buitengewone zitting 1948, bl. 17.

<sup>13</sup> In 1933 is de regeringsverklaring door minister Colijn in beide Kamers voorgelezen, en wel op 31 mei om 1 uur in de Tweede, en om half 2 in de Eerste Kamer; Hand. Tw. K. 1933 bl. 29/30, E. K. bl. 6/7. De verklaring is daarna, zoals gebruikelijk, alleen in de Tw. K. besproken; Hand. 1 en 2 juni 1933, bl. 33/57 en 60/75.

<sup>14</sup> Vg. Pippel, bl. 373/4, en vervolg, bl. 65/6.

<sup>15</sup> Na de watersnoodramp heeft minister-president Drees op 3 febr. 1953, om 1 uur, in de Tweede Kamer een regeringsverklaring afgelegd. Dezelfde dag, om half 2, heeft vice-minister-president Beel in de Eerste Kamer een vrijwel identieke verklaring afgelegd. Hand. Tw. K. 1952/3 I bl. 528/9; Hand. E. K. 1952/3 I bl. 189/91.

toekomst. Nu de regering voor haar beleid ook verantwoording is verschuldigd aan de Eerste Kamer rijst toch wel de vraag, of de inhoud der regeringsverklaringen ook niet formeel aan de Eerste Kamer zou kunnen worden medegedeeld. Men denke hier met name aan de herhaaldelijke regeringsverklaringen ter zake van het Indonesische beleid<sup>16</sup>. Het kabinet behoeft natuurlijk niet alles wat het in de Tweede Kamer mededeelt terstond in de Eerste Kamer te herhalen, maar het lijkt toch niet juist, indien het als regel de Eerste Kamer, die toch ook een vertegenwoordiging van het volk is, eerst desgevraagd inlichtingen verstrekt. De Eerste Kamer zal op de regeringsverklaringen nader kunnen ingaan bij de behandeling der begroting van het betrokken ministerie of der wetsontwerpen, welke een gevolg zijn van het in de regeringsverklaringen behandelde beleid<sup>17</sup>.

Ook de nota's omtrent algemene punten van regeringsbeleid worden als regel alleen aan de Tweede Kamer ingezonden, blijkbaar naar analogie van artikel 120 der Grondwet<sup>18</sup>; de leden van de Eerste Kamer ontvangen wel een exemplaar dier nota's bij de gedrukte stukken<sup>19</sup>.

### 3. Verantwoordelijkheid van het kabinet

Het kabinet is voor zijn beleid ook verantwoordelijk tegenover de Eerste Kamer. Het spreekt dus vanzelf, dat zij het recht van interpellatie en

<sup>16</sup> O.a. Hand. Tw. K. 1945/6 bl. 138/9 en 698/701; 1946/7, bl. 706/8 en 1271/3 (Ling-gadjati) en 2044/5; 1947/8 bl. 13/7 en 997/1002; 1948/9 bl. 783/5, 1248/9, 1275/6, 1420/2 en 1431. Laatstelijk regeringsverklaring door minister Luns betreffende de opzegging van de Nederlands-Indonesische Unie door Indonesië; Hand. Tw. K. 14 febr. 1956, 1955/6 I bl. 644/5.

<sup>17</sup> Op het Indonesische beleid en de te dier zake afgelegde regeringsverklaringen is de E. K. uitvoerig ingegaan bij de behandeling der begrotingen van het ministerie van Overzeese Gebiedsdelen, later ministerie van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen, en bij de behandeling der Grondwetsherziening 1948, der Noodwet Indonesië en der Souvereiniteitsoverdracht Indonesië. Vg. in verband met het voorgaande ook Bijl. Hand. E. K. 1946/7 A 300 XIII bl. 3 en 15; Bijl. Hand. E. K. 1949/50, stuk 4a bl. 2, en stuk 4b bl. 4.

<sup>18</sup> Voorbeelden van dergelijke nota's uit de laatste jaren: a) over de van 4 t/m 27 dec. 1950 gevoerde onderhandelingen met de Republiek Indonesië betreffende het vraagstuk van de staatkundige status van Nieuw-Guinea; 9 jan. 1951, Bijl. Hand. Tw. K. 1950/1 nr 2051; b) betreffende de productiviteit in Nederland; 8 okt. 1951, Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2319; c) inzake de exportpolitiek; 31 mrt 1952, Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2529; d) inzake de deviezenpositie; 2 mei 1952, Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2565 en 31 mei 1954, Bijl. Hand. Tw. K. 1953/4 I nr 3488; e) vierde nota inzake de industrialisatie van Nederland; 27 mrt 1953, Bijl. Hand. Tw. K. 1952/3 nr 2959; f) inzake de gasvoorziening; 20 april 1953, Bijl. Hand. Tw. K. 1952/3 nr 2984; g) inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden, Bijl. Hand. Tw. K. 1955/6 I nr 4334.

<sup>19</sup> De onderwijsnota van 3 sept. 1954, Bijl. Hand. E. K. 1953/4 nrs 215 en 215a, vormt een uitzondering op de regel. Zij is n.l. zowel aan de voorzitter van de Tw. K. als aan de voorzitter van de E. K. gericht. Omdat de vraag naar de onderhavige nota juist in de E. K. was gesteld, heeft de minister gemeend haar aan beide voorzitters te moeten zenden. Anders zouden de leden van de E. K. slechts een afschrift van de nota hebben ontvangen, zoals gebruikelijk; vg. minister Cals, Hand. E. K. 19 okt. 1954, bl. 2025. De nota is, wederom als een uitzondering op de regel, gedrukt door de E. K. Vg. ook Hand. bl. 2038 (de heer Wendelaar) en bl. 2044 (nogmaals minister Cals).

van het stellen van vragen bezit<sup>20</sup>. Zij kan het gehele kabinet danwel een of meer ministers ten val brengen, kan althans haar vertrouwen aan het kabinet of aan een minister onttrekken<sup>21</sup>. En het kabinet kan de kabinetskwestie, de minister c.q. de portefeuillekwestie stellen<sup>22</sup>.

Uitdrukkelijk werd de kabinetskwestie in de Eerste Kamer gesteld in 1907, 1949 en 1950, en de portefeuillekwestie in 1916<sup>23</sup>. Op 9 februari 1907, tijdens de behandeling van de oorlogsbegroting van minister Staal — na de z.g. „nacht van Staal” in de Tweede Kamer op 21 december 1906 — deelde de voorzitter van de ministerraad, de heer De Meester, in de Eerste Kamer mede, dat bij onverhoopde verwerping van de begroting het kabinet het zich tot plicht zou rekenen „ernstig te overwegen, welke van dit votum de politieke gevolgen behoren te zijn”<sup>24</sup>. Bij de behandeling van het wetsontwerp op de grenscorrecties met Duitsland heeft de minister van Buitenlandse Zaken, de heer Stikker, op 21 april 1949 in de Eerste Kamer namens het kabinet de kabinetskwestie gesteld<sup>25</sup>. In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer terzake van het wetsontwerp tot verhoging van pensioenen met een bijzondere toeslag, ingekomen op 19 oktober 1950, wordt uitdrukkelijk de kabinetskwestie gesteld<sup>26</sup>. Voor de Eerste Kamer op 29 november 1916 tot verwerping van een wetsontwerp tot wijziging van de Successiewet overging, heeft de minister van Financiën, de heer Van Gijn, de portefeuillekwestie gesteld<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Vg. hierover Oud, Const. Recht, dl I bl. 589 e.v.; Kranenburg, Staatsrecht, bl. 275 e.v.; Van der Pot, Staatsrecht, bl. 361 e.v.; Stellinga, Grondtrekken Ned. Staatsrecht, bl. 339/41; H. F. J. Westerveld, Het recht der Staten-Generaal om van de Ministers inlichtingen te vragen, in A. R. S. 1940 bl. 25 e.v.; H. A. Brasz, Recht van interpellatie en vragenrecht, in De Ned. Gem. 1949 bl. 415 e.v. Artt. 68 en 69 Regl. v. Orde van de E. K. (alleen schriftelijke vragen).

<sup>21</sup> Zie in dit verband Oud, t.z.p. bl. 326/7. Ik kom op de gevallen, waarin dit is geschied, hieronder nader terug.

<sup>22</sup> Vg. Oud, t.z.p. bl. 304.

<sup>23</sup> Of het stellen van de kabinets- of van de portefeuillekwestie werd beoogd was minder duidelijk, toen minister Oud bij de behandeling van de heffing van een belasting naar het vermogen van instellingen van de dode hand op 3 oktober 1934 in de Eerste Kamer zeide: „een verwerping van dit wetsontwerp (zou) beslist van veel verdere strekking zijn dan alleen een afwijzing van dit wetsontwerp. Daardoor zou het gehele gebouw, dat de regering wenst op te bouwen, dreigen in elkaar te zakken”. En verderop: „Het spreekt vanzelf, dat achter (dat) financiële plan het gehele kabinet staat. Daarom moet men zich goed rekenschap geven, dat, wanneer men nu aan dat plan, dat het kabinet zich heeft gesteld, op bepaalde punten gaat tornen, het gevolg daarvan gemakkelijk kan zijn, dat dan het gehele plan in elkander stort.” Hand. E. K. 1934/5 bl. 37. Het ontwerp werd aangenomen met 30 tegen 18 stemmen. Vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl V bl. 73/81.

<sup>24</sup> Hand. E. K. 1906/7 bl. 338; vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 127; de Bruyne-Japikse, dl VI bl. 302.

<sup>25</sup> Hand. E. K. 1948/9 bl. 515/28. Zie deze zaak iets uitvoeriger behandeld hierna bl. 38.

<sup>26</sup> Bijl. 1949/50 en 1950/1 nr 1689; V. V. 8 aug. 1950; Hand. E. K. 7 nov. 1950, 1950/1 bl. 160/8.

<sup>27</sup> Hand. E. K. 1916/7 bl. 89. Van de zijde der oppositie sprak alleen de heer Van Lanschot; na een uitvoerig betoog liet de minister uitkomen, dat hij er weinig voor voelde „la mort sans phrase” over het wetsontwerp te horen uitspreken. Tot slot van zijn rede zeide hij: „ik wil klare wijn schenken en zeggen dat, wanneer het bij

Een enkele keer moet uit het verloop van de zaken worden afgeleid, dat een voor de Tweede Kamer gestelde kabinets- of portefeuillekwestie stilziggend ook voor de Eerste Kamer geldt. Op 8 december 1949 stelde de regering bij monde van minister Van Maarseveen in de Tweede Kamer de kabinetskwestie terzake van de Souvereiniteitsoverdracht Indonesië, en daarmee ook impliciet in de Eerste Kamer<sup>28</sup>. Hetzelfde geschiedde in het volgende jaar met betrekking tot enkele belastingherzieningen<sup>29</sup>. Op 17 maart 1932 heeft minister De Geer in de Eerste Kamer impliciet de portefeuillekwestie gesteld; hij zeide het niet met zoveel woorden, maar het bleek uit zijn rede<sup>30</sup>. Op 22 maart 1956 stelde minister Suurhoff in de Tweede Kamer uitdrukkelijk de portefeuillekwestie met betrekking tot de aanpassingsartikelen 60 tot en met 62 van het ontwerp Algemene Ouderdomsverzekering<sup>31</sup>; het is duidelijk dat hiermede bij een zo belangrijke materie impliciet de portefeuillekwestie voor de Eerste Kamer werd gesteld, althans wat betreft de handhaving van een dergelijke aanpassingsregeling indien de Eerste Kamer juist uit hoofde daarvan het ontwerp zou laten stranden.

Ware hij tengevolge van de ontslag-aanvraag van het kabinet na de verkiezingen van 13 juni 1956 niet reeds demissionair geweest, dan zou de minister van Economische Zaken, Prof. Zijlstra, de neiging hebben gehad de portefeuillekwestie te stellen ter zake van het ontwerp van Wet economische mededinging. Hij zeide duidelijk in de Eerste Kamer, dat hij als het wetsontwerp zou worden verworpen normaliter daaruit de consequenties zou trekken voor zijn ministeriële leven<sup>32</sup>.

#### 4. *Conflicten met het kabinet*

Reeds in 1860 veroorzaakte de Eerste Kamer door de verwerping van een wetsontwerp op de spoorwegen het heengaan van het ministerie Rochussen. Een wetsontwerp, dat zozeer in de belangensfeer ligt, geeft gemakkelijk aanleiding tot zeer verschillende beoordelingen. Er was ook in het land grote agitatie; de Koning zelf wenste blijkbaar het verwerpen

---

deze successiebelasting wel gaat om la mort sans phrase, men niet van mij verwachten moet dat ik verder zal trachten de financiële wagen in het goede spoor te houden, maar dat dit er toe zou moeten leiden dat ik aan een ander de poging zou moeten overlaten om de zaak verder in het gareel te houden". Tot een aftreden van de minister is het toch niet gekomen; vg. Hand. E. K. 1916/7, 30 nov. 1916, bl. 91/4. Van Welderen Rengers, dl IV bl. 130/1.

<sup>28</sup> Hand. E. K. 1949/50 bl. 51/107. Uit de behandeling en het gesprokene blijkt, dat inderdaad impliciet het stellen van de kabinetskwestie ook gold voor de E. K., hetgeen bij dit onderwerp welhaast vanzelf sprak.

<sup>29</sup> Bijl. Hand. St.-G. 1949/50 nrs 1403—1406 en 1408; E. K.: V. V. 7 dec. 1950; Hand. 20 dec. 1950, bl. 249/72. Uit de behandeling blijkt, dat impliciet ook voor de E. K. de kabinetskwestie gold, welke op 25 okt. 1950, Hand. bl. 275, uitdrukkelijk in de Tw. K. was gesteld, in het bijzonder t.a.v. een amendement-Lucas.

<sup>30</sup> De portefeuillekwestie was op 17 febr. 1932 gesteld in de Tw. K. ter zake van het wetsontwerp tot tijdelijke korting op de uitkeringen, bedoeld in art. 3 onder b van de Financiële-Verhoudingswet van 15 juli 1929, Stsbl. 388. De heer Kranenburg heeft de minister hierover scherp aangevallen in de vergadering van de E. K. van 17 mrt 1932. Vg. Hand. E. K. 1931/2 bl. 492 en 502; Bijl. Hand. St.-G. nr 178.

<sup>31</sup> Hand. Tw. K. 1955/6 III bl. 3945 e.v., in het bijzonder bl. 3961.

<sup>32</sup> Hand. E. K. 1955/6 dl III, 27 juni 1956, bl. 3552.



van het ontwerp<sup>33</sup>, hetgeen wellicht mede het votum der Eerste Kamer heeft beïnvloed. Het ontwerp werd op 8 februari 1860 met 20 tegen 17 stemmen verworpen<sup>34</sup>.

Nog twee keer is er een uitgesproken conflict met het ministerie ontstaan. In 1875 volgde na een interpellatie van de heer Duymaer van Twist in verband met een overeenkomst tussen de Staat en de Nederlandse Rhijnspoorwegmaatschappij een motie, verklarende, dat het algemeen belang door deze overeenkomst niet behoorlijk was behartigd. Hoewel de interpellant uitdrukkelijk verklaarde, dat de motie alleen een verschil van inzicht tussen de regering en de Eerste Kamer kenbaar maakte en geenszins beoogde het vertrouwen in het kabinet te ontzeggen, verzocht het ministerie Heemskerck-Van Lynden na de aanneming met 23 tegen 12 stemmen zijn ontslag aan de Koning. Het ontslag werd niet aangevaard<sup>35</sup>.

In 1907 bood het kabinet De Meester zijn ontslag aan na de verwerping van de begroting van oorlog van minister Staal. In de Tweede Kamer waren reeds zeer grote bezwaren gerezen tegen de plannen tot legerhervorming van deze minister, maar tenslotte werd zijn begroting in de z.g. „nacht van Staal” — 21 december 1906 — met 60 tegen 38 stemmen aangenomen. In de Eerste Kamer vond de minister vrijwel geen aanhang; op 9 februari 1907 werd de begroting verworpen met 27 tegen 17 stemmen. Het votum was eigenlijk niet tegen het kabinet gericht en na de vervanging van de minister van oorlog bleef het kabinet dank ook aan<sup>36</sup>.

### 5. *Aftreden van ministers*

Nog vijf keer heeft het optreden van de Eerste Kamer het enkele heengaan van één minister tengevolge gehad. Op 29 december 1862 verwierp de Eerste Kamer de koloniale begroting met 30 tegen 4 stemmen, welke stemming zeker ook werd beïnvloed door de zwakke verdediging van minister Uhlenbeck. De minister werd op 2 februari 1863 opgevolgd door Fransen van de Putte. De goedkeuring der definitieve begroting van

<sup>33</sup> Vg. De Vries, *Het Grondwettig Koningschap enz.*, bl. 21; dezelfde, *Overgrootvader Koning Willem III*, bl. 153, 155/6 en 189/91. Ik zal de hieronder behandelde verwerpingen van wetsvoorstellen chronologisch van een cijfer voorzien.

<sup>34</sup> Nr 17. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 211/2; De Bruyne/Japikse, dl II bl. 276/83; Vis, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal in de praktijk* (1885), bl. 54/8; Kramer, bl. 88/9; Oud, *Const. Recht*, dl I bl. 326. Vg. over de spoorwegkwestie in het algemeen L. G. J. Verberne, in dl VIII, bl. 96 e.v., van de *Geschiedenis van Nederland*, uitgegeven onder leiding van H. Brugmans, Amsterdam, 1950; *Hand. Tw. K.* 4, 5, 7—12, 14—19 nov. 1859, bl. 52/272 (39 tegen 32 stemmen); *Hand. E. K.* 3, 4, 6, 7 en 8 febr. 1860, bl. 126/97.

<sup>35</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 519; De Bruyne/Japikse, dl IV bl. 205/8.

<sup>36</sup> Nr 49. *Hand. E. K.* 7, 8 en 9 febr. 1907, bl. 288/338; vg. ook de interpellatie Van Houten op 24 en 25 mei 1907, bl. 420/3 en 425/42. Vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 123/30; De Bruyne/Japikse, dl VI bl. 293/304 (*E. K.* bl. 301/2); De Beaufort, *Vijftig Jaren*, II bl. 108 e.v.; Kramer, bl. 94; Oud, *Const. Recht*, dl I bl. 326; Van der Goes van Naters, t.a.p. bl. 88. *Hand. Tw. K.* 18, 19, 20 en 21 dec. 1906, bl. 1087/1148, 1153/61, 1183/1213, 1237/48 en 1251/91; uitvoerige beraadslaging over het ontstaan, de loop en de beëindiging van de kabinetscrisis in de *Tw. K.* op 16, 17, 18 en 19 april 1907, *Hand. bl.* 1420/4 en 1427/85.

koloniën voor 1863, zulks ondanks de behoudensgezinde meerderheid van de Eerste Kamer, bewees dat zij zich niet blijvend tegen de inzichten van de Tweede Kamer wilde verzetten<sup>37</sup>. Precies een jaar later, op 29 december 1863, verwierp de Eerste Kamer met 19 tegen 14 stemmen de begroting van buitenlandse zaken van minister Van der Maesen de Sombreff. De minister was in verband met een initiatief van Napoleon III ter zake van de Poolse opstand weinig tactvol opgetreden tegenover de Franse regering, wat in Frankrijk ontstemming had gewekt; de behandeling van deze zaak door de Eerste Kamer was zeer waardig<sup>38</sup>. De begroting van koloniën van minister De Waal werd verworpen op 10 november 1870 met 17 tegen 16 stemmen<sup>39</sup>, die van minister Keuchenius op 31 januari 1890 met 20 tegen 19 stemmen<sup>40</sup>. In beide gevallen was de stemming meer gericht tegen het optreden van de minister zelf dan tegen de richting van zijn beleid<sup>41</sup>. Het ging hier dus om verwerpingen van een begroting om redenen buiten de cijfers gelegen<sup>42</sup>.

De laatste keer behoort meer tot de recente geschiedenis. Reeds voor, tijdens en na de aanneming van het Belgisch Verdrag in de Tweede Kamer op 11 november 1926 met 50 tegen niet minder dan 47 stemmen, was alom in den lande ernstig meningsverschil tot uiting gekomen omtrent het belang en de draagwijdte der daarin aan België gedane concessies. In een voltallige vergadering werd het betreffende wetsontwerp op 24 maart 1927 door de Eerste Kamer met 33 tegen 17 stemmen verworpen, waarna de minister van buitenlandse zaken Van Karnebeek aftrad<sup>43</sup>. Naar het oordeel van Oud<sup>44</sup> moest men het verdrag beoordelen naar de omstandigheden in 1919 en paste het niet meer in die van 1926.

<sup>37</sup> Nr 19. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 278/9, 286/7 en 357; De Bruyne/Japikse, dl III bl. 175/89; Vis, bl. 62/4; Kramer, bl. 89; Oud, Const. Recht, dl I bl. 326; De Vries, Overgrootvader Koning Willem III, bl. 197. Zie mede in verband met het volgende tevens C. van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, Leiden, 1934, bl. 170 e.v.

<sup>38</sup> Nr 20. Vg. ter plaatsen in de vorige nt vermeld resp. bl. 301; 20/32; 66/8; 89; 326; en 196/7.

<sup>39</sup> Nr 26. Vg. ter plaatsen in de voorvorige nt vermeld (behalve De Vries) resp. bl. 438/9 en 776/7; 429/30; 83/5; 91/2; en 326.

<sup>40</sup> Nr 43. Hand. E. K. 1889/90 bl. 315/33. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 750/2; De Bruyne/Japikse, dl VI bl. 39/40; De Wilde en Smeenk, Het volk ten baat, bl. 139/42; Kramer, bl. 92/3; Oud, Const. Recht, dl I bl. 326; H. A. Idema, Parlementaire Geschiedenis van Nederlandsch-Indië 1891—1918, Den Haag, 1924, bl. 16/7.

<sup>41</sup> Vg. De Beaufort, Eerste Kamer, in Staatkundige Opstellen, bl. 100.

<sup>42</sup> Deze handelwijze kan alleen als een ultimum remedium worden gemotiveerd; vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 318 e.v.; Kranenburg, Staatsrecht, bl. 284/8; Sybenga, De Grondwet van 1887 toegelicht, (1921) bl. XIII/XX. In het zittingsjaar 1839/40 zijn voor het eerst in onze parlementaire geschiedenis de ministers Beelaerts van Blokland en Van den Bosch afgetreden wegens het verwerpen van hun begrotingen door de Tweede Kamer; vg. F. A. de Graaff, Verhouding van Regeering en Parlement, bl. 16 e.v.; Kranenburg, Staatsrecht, bl. 148/9. Vg. ook L. C. Suttorp, Jhr Mr Alexander Frederik de Savornin Lohman 1837—1924, zijn leven en werken, Den Haag, 1948, bl. 29, en in verband met de begrotingsverwerping in 1890 (Keuchenius) bl. 57/8.

<sup>43</sup> Nr 72. Hand. Tw. K. 1926/7 bl. 252 e.v.; idem E. K. bl. 248 e.v. Vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl III, hoofdstuk V, bl. 112/60 (Van Karnebeek gaat heen); behandeling Tw. K. bl. 112 e.v., E. K. bl. 140 e.v. De Wilde en Smeenk, bl. 520/4.

<sup>44</sup> T. a. p. bl. 158/60.

Van der Pot<sup>45</sup> merkt terecht op, dat de Eerste Kamer een uitspraak, waaruit gemis aan vertrouwen bleek, steeds heeft vermeden ten aanzien van een minister, van wie duidelijk was, dat hij het vertrouwen der andere Kamer wel bezat. Had zij dit niet gedaan, dan was een conflict ontstaan, waarvoor ons staatsrecht geen oplossing biedt. Volgens Van der Pot kan niet worden volgehouden, dat ten aanzien van de Eerste Kamer, evenals ten aanzien van de Tweede Kamer, de norm is ontstaan, dat een minister niet behoort aan te blijven, als hij het vertrouwen harer meerderheid blijkt te missen. De minister zou dus, zich gesteund wetend door de meerderheid van de Tweede Kamer, kunnen aanblijven. Hij zou ook, in weerwil van het vertrouwen, dat de meerderheid van de Tweede Kamer hem blijft schenken, kunnen aftreden. In beide gevallen kunnen moeilijkheden tussen beide Kamers welhaast niet uitblijven. Duidelijkheidshalve moge worden opgemerkt, dat verwerping van een wetsontwerp door de Eerste Kamer, nadat de kabinets- of de portefeuillekwestie is gesteld, meestal haar oorzaak zal vinden in concrete bezwaren tegen de inhoud van dit wetsontwerp en nog geenszins een opzegging van het vertrouwen in het kabinet of de minister impliceert<sup>46</sup>.

#### 6. Grenscorrectiewet 1949

Hoewel dit niet tot het aftreden van een minister heeft geleid moge hier nog worden vermeld de behandeling van de Grenscorrectiewet in 1949. Slechts nadat de minister van buitenlandse zaken, de heer Stikker, de kabinetskwestie had gesteld<sup>47</sup>, en wel omdat de regering zich bij een verwerping van het wetsontwerp verlamd zou achten in haar buitenlands beleid en met name in haar vele lopende onderhandelingen op internationaal terrein, heeft de Eerste Kamer tenslotte op 21 april 1949 met 25 tegen 17 stemmen de grenscorrectiewet aangenomen<sup>48</sup>. Zulks echter niet dan nadat in duidelijke bewoordingen te kennen was gegeven dat deze handelwijze van het kabinet onbehoorlijk werd gevonden: de kabinetskwestie hield immers geen verband met de mérites van het onderhavige wetsontwerp, dat op zich niet zo belangrijk werd geacht<sup>49</sup>.

Ter verdediging van de handelwijze van het kabinet mag wel worden aangevoerd, dat bij meerdere gelegenheden vanuit de Kamers eerder aanmoedigingen dan waarschuwingen ter zake van de grenscorrecties werden vernomen, en dat het ook de Eerste Kamer niet onbekend kan zijn geweest dat de regering in deze richting reeds geruime tijd onderhandelingen voerde; het gaat niet aan de regering in dergelijke aan-

<sup>45</sup> Staatsrecht, bl. 315.

<sup>46</sup> De verwerping van het Belgisch Verdrag in 1927 betekende niet het opzeggen van het vertrouwen in het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken, Van Karnebeek.

<sup>47</sup> Hand. E. K. 21 april 1949, bl. 520.

<sup>48</sup> Hand. E. K. 20 en 21 april 1949, bl. 497/513 en 515/28; Bijlagen 1948/9 nr 1176. Hand. Tw. K. 1948/9 bl. 1392/8 en 1401/17. Wet van 21 april 1949, Staatsblad J 180. In de artt. 4 e.v. van het Grenscorrectiebesluit 1949 (K.b. 22 april 1949, Staatsblad J 181) zeer vergaande delegatie. De definitieve grenscorrectiewet van 26 sept. 1951 in Staatsblad 434 van 1951.

<sup>49</sup> Zie in verband met de eigenlijke correcties nog de vragen van de heer Van Voorst tot Voorst en het antwoord van minister Drees, betreffende gebiedsafstand aan Duitsland in Bergen (L.) en Millingen; aanhangsel Hand. E. K. 1948/9, vel 43.

gelegenheden op het laatste moment een ernstig internationaal prestige-verlies toe te brengen. Hier staat evenwel tegenover, dat van de regering juist in een zo netelige en zozeer van allerlei toekomstige en haast dagelijks wisselende factoren afhankelijke zaak als de grenscorrecties mag worden verwacht, dat zij bij internationale onderhandelingen daarover het nodige voorbehoud van goedkeuring door de Staten-Generaal, d.w.z. zowel van de Tweede als van de Eerste Kamer, maakt<sup>50</sup>.

## 7. De ontbinding van de Kamer in 1904

Als tegenwicht kan de Eerste Kamer worden ontbonden, hetgeen heeft plaats gevonden toen zij op 14 juli 1904 met 27 tegen 22 stemmen een ontwerp tot wijziging der Hoger-onderwijswet, ingediend door minister Kuiper, verwierp. De Eerste Kamer wenste het ministerie Kuiper niet te volgen in zijn voorstel tot wijziging der Hoger-onderwijswet, beogende ook aan bijzondere universiteiten het ius promovendi te verlenen. Bij Koninklijk besluit van 19 juli 1904 volgde haar ontbinding. Op 24 maart 1904 had de Tweede Kamer het ontwerp in een zuivere stemming van rechts tegen links met 56 tegen 41 stemmen aangenomen. Het is, zeker bij het ministerie Kuiper, begrijpelijk, dat ook de Eerste Kamer zich op een zuiver partijstandpunt plaatste<sup>51</sup>. Thans nu de zittingsduur van de Kamer is teruggebracht tot zes jaar en haar verkiezing geschiedt op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, heeft zodanige ontbinding weinig zin meer, evenmin trouwens als een ontbinding van de Tweede Kamer<sup>52</sup>. Hier komt bij, dat de Eerste Kamer zich niet blijft verzetten

<sup>50</sup> C. W. de Vries, Prestige der Eerste Kamer, in *De Nieuwe Eeuw* 7 mei 1949: in internationale aangelegenheden moet de regering kunnen en durven onderhandelen „behoudens nadere goedkeuring van de Staten-Generaal”; daarom was de kabinetskwestie op 21 april 1949 ongemotiveerd. G. van den Bergh, De Eerste Kamer, in *Het Vrije Volk* 4 mei 1949: nadat de Tweede Kamer ondubbelzinnig, niet afgedwongen, haar stem aan de regering had gegeven, was het volkomen geoorloofd de Eerste Kamer onder pressie te zetten (Van den Bergh is geen voorstander van de Eerste Kamer). De Jong, Politieke Organisatie in West Europa na 1800, bl. 405, constateert dat het ministerie door het stellen van de kabinetskwestie nadrukkelijk ook voor de Eerste Kamer in principe het recht erkende het kabinet ten val te brengen.

<sup>51</sup> Nr 48. Zie uitvoerig het proefschrift van C. de Ru, *De Strijd over het Hoger Onderwijs tijdens het Ministerie-Kuiper*, Vrije Universiteit, Kampen, 1953; hfdst. VI bl. 95 e.v., de behandeling in de Tw. K., hfdst. VIII bl. 135 e.v.; in de E. K. J. P. Moet, *De ontbinding van de Eerste Kamer in 1904*, in A. R. S. 1956, bl. 90/100. Vg. voorts Van Welderen Rengers, dl III bl. 68/9; De Bruyne/Japikse, dl VI bl. 239/66; De Beaufort, *Vijftig Jaren*, II bl. 27 e.v.; De Wilde en Smeenk, bl. 215/21; Kuiper, *Antirevolutionaire Staatskunde*, dl II, 1917, bl. 329; A. F. de Savornin Lohman, *Verzamelde Opstellen*, dl I, Den Haag, 1921, bl. 155 e.v. Bij het V. V. van 16 mei 1904, Hand. 1903/4 bl. 377 e.v., een interessante nota met citaten van de heer Van den Biesen. Hand. E. K. 12, 13 en 14 juli 1904, bl. 436/47, 451/69 en 475/91; o.a. redevoeringen van de heren Van Boneval Faure en Van den Biesen en van minister Kuiper. Vervolg: Tw. K. 9 mrt 1905, 53 tegen 38 stemmen. E. K. Hand. 18, 19 en 20 mei 1905, bl. 416/26, 433/51 en 465/71, 27 tegen 15 stemmen. In verband met de niet-benoeming van leden van de Eerste Kamer in Overijssel een interpellatie van Van Zinnicq Bergmann op 21 sept. 1904, E. K. 1904/5 bl. 10 e.v.

<sup>52</sup> Vg. Oud, *Const. Recht*, dl I bl. 303. In 1904 waren de Staten van Zuidholland, die tien leden van de Eerste Kamer kozen, van links rechts geworden, waardoor ook de nieuwe Kamermeerderheid Kuiper volgde. Vg. ook De Savornin Lohman in de E. K. op 22 febr. 1933, Hand. E. K. 1932/3 bl. 199/200.

wanneer de wil van de Tweede Kamer en der regering, ook na ontbinding harer zusterkamer, ongewijzigd blijkt, zodat de regering in voorkomende gevallen even goed haar toevlucht zal kunnen nemen, en volgens Oud<sup>53</sup> zelfs zal moeten nemen, tot ontbinding der volkskamer.

#### 8. Behandeling van zaken met een demissionnaire kabinet

Wanneer een zittend kabinet aan de Koningin zijn ontslag heeft aangeboden, en derhalve demissionnaire is, krijgt het in de regel de opdracht de lopende zaken af te handelen. De Eerste Kamer kan dan voor de vraag komen te staan of zij bepaalde hangende wetsontwerpen nog met een demissionnaire minister zal behandelen. Volgens de heer Van Embden werd de opdracht tot „de behandeling en afdoening, zo mogelijk, der lopende zaken” usantiël zodanig verstaan, dat daaronder waren te begripen „de administratieve beslissingen, de kleine benoemingen en enkele kleinere wetten, die spoedeisend waren”<sup>54</sup>. De heer Van Embden sprak tijdens de beraadslaging over een voorstel tot voortzetting der behandeling van het zgn. Djambi-ontwerp betreffende de ontginning van aardolievelden in de residentie Djambi, welk ontwerp nogal sterke oppositie ontmoette<sup>55</sup>. Herhaaldelijk heeft de Eerste Kamer in latere jaren enig vereiste van spoedeisend karakter van een wetsontwerp toch niet aangehouden; Oud<sup>56</sup> noemt in dit verband de behandeling van de wet Financiële Verhouding Rijk-Gemeenten in 1929, van de wijziging der Kieswet in 1933, en van de Pachtwet in 1937.

De Koningin heeft bij de kabinetscrisis van 17 mei 1955 de demissionnaire ministers verzocht „al datgene te blijven verrichten, dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten”<sup>57</sup>. Na enige beraadslaging verenigde de Eerste Kamer zich op 1 juni 1955 met het voorstel van de voorzitter om „onderwerp voor onderwerp na te gaan in hoeverre de Kamer tot medewerking aan de afdoening van wetsontwerpen bereid is”<sup>58</sup>. Na verdere beraadslaging besloot de Eerste Kamer met 27 tegen 14 stemmen de begrotingen van Nieuw-Guinea voor 1953 en 1954 in behandeling te nemen<sup>59</sup>. De aangevoerde bezwaren tegen de behandeling bestonden hierin, dat de minister opmerkingen over het beleid toch niet met toezeggingen voor de toekomst zou kunnen honoreren, en dat het zelfs geen zin zou hebben wanneer hij blijf zou geven met

<sup>53</sup> T.z.p. bl. 621 en 630. Op de verwerping op 31 juli 1952 van het wetsontwerp tot herziening van hoofdstuk III der Grondwet kom ik hierna terug.

<sup>54</sup> Hand. E. K. 1920/1, 28 juni 1921, bl. 986; vg. Oud, Const. R., dl I bl. 276/8.

<sup>55</sup> Bijl. Hand. nr 321; Hand. E. K. 1920/1 bl. 985/90; beraadslaging over het ontwerp 30 juni en 1 juli 1921, Hand. 1920/1 bl. 1001/55.

<sup>56</sup> T.z.p., bl. 277. Tijdens de kabinetscrisis van 24 jan. tot 14 mrt 1951 heeft de E. K. geen wetsontwerpen behandeld.

<sup>57</sup> De heer Gerretson, Hand. 1 juni 1955, I bl. 577, bleek bezorgd, dat deze formulering zeer exorbitante bevoegdheden aan de demissionnaire ministers en staatssecretarissen toekende. Vg. ook Hand. 21 juni 1955, 1954/5 II bl. 2365: de heer Gerretson over de betekenis van te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten; antwoord van minister Cals II bl. 2369/70.

Ook in 1935 en in 1946 is een ruimere opdracht dan de afdoening der lopende zaken verstrekt. In 1956 is een opdracht verstrekt als in 1955.

<sup>58</sup> Hand. 1954/5 I bl. 578/9.

<sup>59</sup> T. a. p., bl. 582/5.

de gemaakte opmerkingen al dan niet rekening te willen houden<sup>60</sup>.

Na de verkiezingen van 13 juni 1956 heeft de Eerste Kamer nog een aantal belangrijke wetsontwerpen met demissionnaire ministers afgehandeld<sup>61</sup>. In de vergadering van 26 juni 1956 zijn door de heren In 't Veld en Molenaar ernstige bezwaren aangevoerd tegen de behandeling niet het demissionnaire kabinet van wetsontwerp nummer 3939 tot vervallenverklaring van het vervreemdingsbesluit niet-landbouwgronden (opheffing van de prijsbeheersing van die gronden), waartegen zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer van de zijde der minderheid nogal wat bedenkingen bestonden. De Kamer besloot met 26 tegen 13 stemmen toch tot behandeling over te gaan<sup>62</sup>. In dergelijke tot ernstig meningsverschil aanleiding gevende gevallen lijkt het toch wel juist, anders dan bij duidelijke noodzaak, niet tot behandeling over te gaan zolang het kabinet nog demissionnair is<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> In een Nota op de kant der Memorie van Antwoord aan de E. K. omtrent de begroting van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen voor 1955, ingezonden op 27 mei 1955, Bijl. E. K. 1954/5 II 3700 nr 158a, vraagt de minister zich af of het juist is tijdens de kabinetscrisis deze Memorie nog aan de E. K. in te zenden, maar na ernstige overweging meent hij de vraag bevestigend te moeten beantwoorden, omdat z.i. een snelle afhandeling van dit begrotingshoofdstuk „in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk” moet worden geacht. In het V. V. is niet alleen gesproken over de besteding van concrete begrotingsposten in 1955, maar zijn ook vele belangwekkende beschouwingen geleverd en vragen gesteld, die betrekking hebben op het op lange termijn te voeren beleid. „Het is duidelijk, dat het niet op de weg van een demissionnair bewindsman ligt daarover met de Staten-Generaal in overleg te treden.” Toch heeft hij de oorspronkelijke opzet van de M. v. A. in hoofdzaak gehandhaafd, doch daarbij wel gemeend „zich van concrete toezeggingen voor de toekomst te moeten onthouden”. Wanneer ten tijde van de openbare beraadslaging het kabinet nog demissionnair zou zijn, dan zou hij „zich er zeer wel mee kunnen verenigen, indien de Kamer er toe zou besluiten zich te beperken tot een bespreking van de concrete begrotingsposten voor het lopende jaar.”

<sup>61</sup> O.a. de nieuwe Successiewet 1956, de Wet economische mededinging, een wijziging van de Octrooiwet, een wijziging in de rechterlijke organisatie, en de vervallenverklaring van het vervreemdingsbesluit niet-landbouwgronden, resp. Bijl. Hand. nrs 915, 3295, 3451, 4244 en 3939.

<sup>62</sup> Hand. E. K. 1955/6 I bl. 587/90. De voorzitter liet ook toe, dat de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting zich mengde in de discussie over de regeling der werkzaamheden, hetgeen zeer ongebruikelijk is.

<sup>63</sup> Vg. over de behandeling van Grondwetsherziening in tweede lezing met een demissionnair kabinet: Bijl. Hand. E. K. 1956 I 4402 (R 43) nr 7a.

## HOUDING ALS MEDE-WETGEVER

1. *Aangenomen belangrijke ontwerpen*

Werkelijk belangrijke wetgeving, somtijds van diep ingrijpende aard, heeft vrijwel altijd terstond de instemming van de Eerste Kamer verworven. Ik wil hier een aantal voorbeelden noemen: 1850 de Provinciale wet en 1851 de gemeentewet; 1861 de wet op de Raad van State<sup>1</sup>; 1870 afschaffing van de doodstraf<sup>2</sup> en 1881 het Wetboek van Strafrecht; 1862 afschaffing van de slavernij in West-Indië<sup>3</sup> en 1870 de agrarische wet voor Nederlands Indië<sup>4</sup> en de wet op de suikercultures<sup>5</sup>; 1901 de Woningwet<sup>6</sup>; 1923 de Stoomwet<sup>7</sup>; 1923 Dienstweigeringswet<sup>8</sup>; 1933 korting op de Indische pensioenen<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Aangenomen met 19 tegen 13 stemmen, ondanks oppositie tegen het belangrijke amendement van Thorbecke op art. 28 — horen van de Raad van State door de Koning, als zijnde een staatkundige handeling, gebonden aan medewerking van een minister; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 250/1.

<sup>2</sup> Aangenomen met 20 tegen 18 stemmen; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 432.

<sup>3</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 270.

<sup>4</sup> 25 tegen 12 stemmen; in de Tw. K. 41 tegen 36; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 769/75.

<sup>5</sup> Aangenomen met op 1 na algemene stemmen; in de Tw. K. 42 tegen 35; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 775/6.

<sup>6</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl II bl. 248.

<sup>7</sup> Na een goede verdediging van minister Aalberse aangenomen met 25 tegen 5 stemmen, ondanks vele adressen met bezwaren van ondernemerszijde, welke bij de E. K. inkwamen; Hand. 16 mrt 1923 bl. 357/66.

<sup>8</sup> Belangrijke principiële beschouwingen van de hoogleraren Steger en Anema. Aangenomen z.h.s.; Hand. 11 juli 1923 bl. 1003/18; vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl II bl. 285/8.

Het is duidelijk dat de wetgever de rechtsorde in gevaar brengt, wanneer hij met alle mogelijke principiële bezwaren rekening houdt — er is een zekere grens aan de eerbiediging van gewetensbezwaren; vg. Oud, Const. Recht, dl II bl. 317/9. Zie in verband met de vraag hoe de houding van de rechter moet zijn tegenover gewetensbezwaren — overmacht, art. 40 W. v. Sr. — H. R. 20 juni 1950, N. J. 1951 nr 348 met nt Pompe; vg. J. P. Hooykaas, Problemen van administratief recht, inaug. rede Utrecht 9 juni 1952, Zwolle, 1952, bl. 7/8. H. R. 17 juni 1952, N. J. nr 683 met nt Pompe. Vb. van een vrijstelling wegens gemoedsbezwaren in art. 17 der Coördinatiewet Sociale Verzekering (wet van 24 dec. 1953, S. 577). Vg. nog W. Jonkers S.C.J., Wettelijke plicht en gewetensbezwaar, in *Ars Aequi*, jan. 1955 bl. 77/83; D. van Eck, De strafrechter tegenover het gewetensbezwaar, dies-rede Nijmegen 17 okt. 1956.

<sup>9</sup> Beschouwingen van de hoogleraren De Savornin Lohman en Kranenburg over het karakter van de ambtenaarsverhouding en van het pensioen. Hand. 28 dec. 1933 bl. 107/29; aangenomen met 29 tegen 9 stemmen; vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl V bl. 125/7.

De Lager-onderwijswetten Van der Brugghen van 1857<sup>10</sup>, Kappeyne van 1878<sup>11</sup>, Mackay van 1889<sup>12</sup>, Kuyper van 1905<sup>13</sup> en De Visser van 1920<sup>14</sup>. In 1900 de Leerplichtwet<sup>15</sup>.

Op het gebied der sociale verhoudingen: 1872 afschaffing van de artikelen 414, 415 en 416 van de Code Pénal, betreffende vereniging van werkgevers of van werknemers tot beïnvloeding der arbeidsverhoudingen<sup>16</sup>; 1874 de Kinderarbeidwet Van Houten<sup>17</sup>; 1889 de arbeidswet voor vrouwen en kinderen<sup>18</sup>; 1907 de wet op het arbeidscontract<sup>19</sup>; 1911 de arbeidswet<sup>20</sup> en de steenhouderswet<sup>21</sup>; 3 juni 1913 de Radenwet, de

<sup>10</sup> Ondanks heftige tegenstand met name van Groen van Prinsterer door de Tw. K. op 20 juli 1857 aangenomen met 47 tegen 13 stemmen; de E. K. had maar één vergadering nodig, op 12 aug. 1857 werd het ontwerp door haar aangenomen met 34 tegen 1 stem. Dit was het einde van de eerste fase van de schoolstrijd. Men moet deze zaak zien in het licht van de tijd, waarin zij speelde, en daarom viel van de E. K. niet te verwachten dat zij enig ander of nieuw geluid zou hebben kunnen laten horen; een langduriger behandeling door haar had geen zin. Vg. in dit verband Diepenhorst, Onze Strijd in de Staten-Generaal, dl I bl. 247/70.

<sup>11</sup> Na een zeer langdurig debat op 28 juli 1878 in de Tw. K. aangenomen met 52 tegen 38 stemmen, in de E. K. op 7 aug. 1878 nagenoeg zonder beraadslaging aangenomen met 26 tegen 10 stemmen. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 549; Diepenhorst, t. a. p. bl. 337/41. Diepenhorst zegt: „Van de Eerste Kamer was geen heil te verwachten”. Dit klinkt als een verwijt, en van positief-christelijk standpunt terecht, maar van een niet minder liberale E. K. dan de Tw. mocht geen ander votum worden verwacht. De partijstrijd was hevig en enig nieuw geluid kon in de E. K. toch niet meer naar voren komen. Vg. ook Diepenhorst bl. 373/7 in verband met de invoering der wet, en bl. 389/92 in verband met de herzieningswet van 1884.

<sup>12</sup> 31 tegen 18 stemmen; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 748; Diepenhorst, bl. 436/48.

<sup>13</sup> Tw. K. 9 mei 1905: 56 tegen 38 stemmen; E. K. 31 mei 1905: 27 tegen 16 stemmen. De behandeling in de Tw. K. telt bijna 800 bladzijden; vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 74.

<sup>14</sup> Deze wet, welke sedertdien herhaaldelijk is gewijzigd, bracht, na de Grondwetsherziening van 1917, het einde van de schoolstrijd op het gebied van het gewoon vormend lager onderwijs.

<sup>15</sup> In de Tw. K. was de stemming op 30 mrt 1900 50 tegen 49; vg. Van Welderen Rengers, dl II bl. 208. De E. K. nam het ontwerp op 5 juli 1900 aan met 33 tegen 16 stemmen; vg. De Bruyne/Japikse, dl VI bl. 202. Vg. ook J. H. P. M. van der Grinten, Verspreide Opstellen, Nijmegen, 1934, bl. 72; Jos. van Wely O.P., Schaepman, Bussum, 1952, bl. 563 e.v.

<sup>16</sup> Na scherpe bestrijding eerst na staking der stemmen in de Tw. K. aangenomen met een zeer geringe meerderheid; in de E. K., die veel „liberaler” bleek, aangenomen met 24 tegen 11 stemmen; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 463.

<sup>17</sup> 29 tegen 7 stemmen; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 497 nt 1. Bij de behandeling in de Tw. K. hield dr Abraham Kuyper, afgevaardigde van Gouda, op 29 april 1874 zijn maidenspeech.

<sup>18</sup> Met alg. stemmen; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 742.

<sup>19</sup> Zeer uitvoerige behandeling op 27, 28 en 29 juni, 4, 5, 6, 9 en 10 juli 1907, Hand. 1906/7 bl. 461/589. Vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 107 en 115.

<sup>20</sup> 30 tegen 10 stemmen; vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 169 nt 1.

<sup>21</sup> Een belangrijke rol speelde de vraag of de bevoegdheid van het districtshoofd der arbeidsinspectie om nadere schriftelijke voorschriften te geven niet als verboden delegatie van wetgeving moest worden beschouwd. Aangenomen met 19 tegen 16 stemmen, terwijl nog 5 leden zich aan de stemming hadden onttrokken; vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 169/75; De Wilde en Smeenk, Het volk ten baat, bl. 280/3.



Ziektewet en de Invaliditeitswet<sup>22</sup>; 1923 de Arbeidsgeschillenwet<sup>23</sup>; 1933 de Bedrijfsradenwet<sup>24</sup>; 1939 de Kinderbijslagwet<sup>25</sup>; 1947 de Noodwet Ouderdomsvoorziening<sup>26</sup>; 1949 de wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds<sup>27</sup> en de Werkloosheidsverzekeringswet<sup>28</sup>; 1950 de Wet op de bedrijfsorganisatie<sup>29</sup> en de wet op de ondernemingsraden<sup>30</sup>; 1956 de algemene ouderdomsverzekering<sup>31</sup>.

Op het gebied der belastingen en financiën noem ik: 1892 vermogens- en inkomstenbelasting<sup>32</sup>, 1896 personele belasting<sup>33</sup>, 1946 vermogensaanwasbelasting<sup>34</sup>, 1947 vermogensheffing ineens<sup>35</sup>, 1950 de Wet op de Materiële Oorlogsschaden<sup>36</sup>, 1951 de Wet Financiering Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen<sup>37</sup>.

Op internationaal gebied sedert 1945 o.a. de overeenkomst van Bretton Woods<sup>38</sup>, de Westeuropese Unie<sup>39</sup>, de Europese Economische Samenwerking<sup>40</sup>, het Statuut van de Raad van Europa<sup>41</sup>, het Noord-Atlan-

---

<sup>22</sup> Hand. E. K. 29 en 30 mei en 3 juni 1913, bl. 771/92, 795/814 en 819/40; 24 tegen 12 stemmen; vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 215/6. Uitvoerig bij E. B. F. F. Baron Wittert van Hoogland, De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890—1940, Haarlem, 1940, dl I bl. 160 e.v. De parlementaire behandeling in de Tw. K. was zeer langdurig: de Invaliditeitswet alleen al 2000 kolommen der Handelingen, waarvan voor rekening van de heer Duys 300 (één keer hield hij zelfs een rede van negen uur); er was ook wel obstructie om de behandeling der Tariefwet zolang mogelijk uit te stellen; vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 208 nt 1 en 219.

<sup>23</sup> De handelingen bevatten de vermelding van vele honderden adressen aan de E. K. Aangenomen met 22 tegen 11 stemmen, ondanks veel oppositie van werkgeverszijde. Hand. 2 en 3 mei 1923 bl. 764/88; Bijl. nr 62. Vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl II bl. 93/6; De Wilde en Smeenk, bl. 450/3.

<sup>24</sup> Hand. E. K. 5 april 1933 bl. 499/531; stemming, 29 tegen 11 stemmen, op 6 april, bl. 533. Vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl IV bl. 302/4; Wittert van Hoogland, dl II bl. 1 e.v. (E. K. bl. 105/9).

<sup>25</sup> Hand. E. K. 20 en 22 dec. 1939 bl. 107/15 en 118/23; 27 tegen 7 stemmen. Vg. Wittert van Hoogland, dl II bl. 545/640, E. K. bl. 724/50.

<sup>26</sup> Hand. E. K. 21 mei 1947 bl. 750/65; z.h.s.

<sup>27</sup> Hand. E. K. 15 en 16 mrt 1949 bl. 279/306; z.h.s.

<sup>28</sup> Hand. 7 sept. 1949 bl. 812/37; z.h.s.

<sup>29</sup> Hand. 24 en 25 jan. 1950 bl. 157/211; 30 tegen 11 stemmen. De tegenstemmers hadden formele bezwaren in verband met huns inziens ongeoorloofde delegatie; vg. bl. 21 e.v. van het V. V. 13 dec. 1949, Bijl. 1949/50 nr 873.

<sup>30</sup> Hand. 2 mei 1950 bl. 697/712; z.h.s.

<sup>31</sup> Hand. 29 en 30 mei 1956, III bl. 3427/50 en 3455/74; z.h.s. Bijl. nr 4009.

<sup>32</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl II bl. 39; de Tw. K. had reeds in 1872 en in 1884 gelijksoortige ontwerpen verworpen — t. a. p. dl I bl. 463/7 en 637/8. Vg. ook Van Welderen Rengers, dl IV bl. 67.

<sup>33</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl II bl. 113.

<sup>34</sup> Hand. E. K. 18 sept. 1946, 1946/7 bl. 15/43; 29 tegen 5 stemmen.

<sup>35</sup> Hand. 9 en 10 juli 1947, 1946/7 bl. 841/76; 23 tegen 6 stemmen.

<sup>36</sup> Hand. 7 febr. 1950, bl. 216/40; z.h.s.

<sup>37</sup> Hand. 23 jan. 1951, bl. 301/5; z.h.s.

<sup>38</sup> 1945. Hand. 19 dec. 1945 bl. 11/8.

<sup>39</sup> 1948. Hand. 22, 23 en 24 juni 1948, bl. 655/61, 667/77 en 679/84; 25 tegen 4 communistische stemmen.

<sup>40</sup> Parijs 16 april 1948. Hand. 22 juli 1948 bl. 726/37.

<sup>41</sup> Londen 5 mei 1949. Hand. 27 juli 1949 bl. 753/64.

tisch Verdrag<sup>42</sup> en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal<sup>43</sup>. Met betrekking tot Indonesië: de Commissie-Generaal voor Nederlands-Indië<sup>44</sup>, de Noodwet Indonesië<sup>45</sup> en de Souvereiniteitsoverdracht Indonesië<sup>46</sup>. Voor de West in 1950 de Interimregeling Nederlandse Antillen<sup>47</sup>, in 1954 het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden<sup>48</sup>.

## 2. Houding van 1848 tot 1870

De Eerste Kamer in de eerste jaren na 1848 stelde zich kennelijk op het standpunt, dat zij bij onenigheid tussen het kabinet en de Tweede Kamer in het algemeen de opvattingen van het kabinet behoorde te delen; ook de invloed van Koning Willem III persoonlijk schijnt van betekenis te zijn geweest.

In 1849 reeds verwierp zij met op één na algemene stemmen een wetsontwerp, houdende voorzieningen omtrent de Kroondomeinen, dat in de Tweede Kamer van twee amendementen was voorzien, welke door het kabinet onaannemelijk werden verklaard<sup>49</sup>. In 1851 werd met 19 tegen 15 stemmen verworpen een initiatiefvoorstel om alle voormalige leden van de Eerste Kamer van vóór 1848, die immers voor het leven waren benoemd en jaarlijks een som van f 3000,— voor reis- en verblijfskosten ontvingen<sup>50</sup>, een schadeloosstelling van f 1500,— toe te kennen, mits zij deze binnen drie maanden zouden aanvragen; de regering had ter voldoening aan artikel 2 der Additionele artikelen der Grondwet van 1848 een schadevergoeding van f 4000,— voor slechts enkele leden van de voormalige Eerste Kamer voorgesteld, welk voorstel evenwel met op één na algemene stemmen in de Tweede Kamer was verworpen<sup>51</sup>. In 1852 verwierp de Eerste Kamer een geamendeerd wetsontwerp tot amortisatie van schuld tot een bedrag van f 3.200.000,—<sup>52</sup>. Eveneens hoofdzakelijk we-

<sup>42</sup> Washington 4 april 1949. Hand. 3 aug. 1949, bl. 767/84; 29 tegen 2 stemmen.

<sup>43</sup> Plan Schuman, Parijs 18 april 1951. Hand. 12, 13 en 19 febr. 1952 bl. 199/223 en 226/33; 36 tegen 2 stemmen. Tekst van het verdrag in het Tractatenblad 1951 nr 82. De tekst van het op 27 mei 1952 te Parijs ondertekende verdrag tot oprichting van een Europese Defensie Gemeenschap in het Tractatenblad 1952 nrs 119—127. Het laatste verdrag is in de E. K. behandeld op 19 en 20 jan. 1954, Hand. 1953/4 I bl. 125/63 en 166/99; Bijl. nr 2911; aangenomen met 36 tegen 4 stemmen.

<sup>44</sup> Hand. 30 aug. 1946 bl. 37/67.

<sup>45</sup> Hand. 29 okt. 1948 bl. 21/41; aangenomen met 38 tegen 12 stemmen, dus in een voltallige vergadering.

<sup>46</sup> Hand. 19, 20 en 21 dec. 1949 bl. 51/107; aangenomen met 34 tegen 15 stemmen.

<sup>47</sup> Hand. 27 sept. 1950 bl. 31/48. Ondanks de bezwaren van Aruba tenslotte aanvaard zonder hoofdelijke stemming; de Gordiaanse knoop moest wel worden doorgehakt.

<sup>48</sup> Hand. 26 en 27 okt. 1954, 1954/5 I bl. 22/42 en 51/60; aangenomen met 34 tegen 4 stemmen.

<sup>49</sup> Nr 1. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 17; De Bruyne/Japikse, dl I bl. 42/5; C. W. de Vries, Overgrootvader Koning Willem III, bl. 148. Vg. voor 2 verworpingen van wetsontwerpen op 29 juli 1848, nog onder de oude Grondwet, Lammers, bl. 49 (de datum van de notulen van de ministerraad moet zijn 31 juli 1848).

<sup>50</sup> Artt. 80 en 87 Grw. 1815, 82 en 89 Grw. 1840.

<sup>51</sup> Nr. 6. Vg. Vis, De Eerste Kamer der Staten-Generaal in de praktijk (1885), bl. 42/4; De Bruyne/Japikse, dl I bl. 149.

<sup>52</sup> Nr. 7. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 75; Hand. 3 mrt 1852, 30 tegen 4 stemmen. Later in het jaar werd een gewijzigd ontwerp aanvaard.

gens de door de Tweede Kamer aangebrachte amendementen en ook omdat een gelijke regeling voor de burgerlijke ambtenaren was gevraagd en toegezegd, verwierp de Eerste Kamer in 1855 twee wetsontwerpen tot wijziging der wetten, regelende de pensioenen bij de zeemacht en bij de landmacht<sup>53</sup>. Wegens de aanneming der ontwerpen op de ministeriële verantwoordelijkheid en op het recht van vereniging en vergadering werd de Eerste Kamer in een bepaald deel der pers wel te grote slaafsheid tegenover het kabinet Van Hall-Donker Curtius verweten, evenwel ten onrechte, blijkende uit het feit dat het volgende kabinet generlei wijzigingen voorstelde<sup>54</sup>.

Anderzijds schroomde de Eerste Kamer toch niet haar eigen oordeel tegenover dat van de regering en van de meerderheid van de Tweede Kamer te stellen. Op 20 december 1850 verwierp de Eerste Kamer een ontwerp betreffende de heffing der grondbelasting in Limburg, voornamelijk omdat men een volledige definitieve regeling dier belasting in Limburg niet wenste te vertragen<sup>55</sup>. Op 2 mei 1851 verwierp de Eerste Kamer met 25 tegen 8 stemmen een wetsontwerp tot vaststelling ener verhoging van het achtste hoofdstuk der Staatsbegroting voor 1851, tot het herstellen der schipsluis van het droge dok te Willemsoord. Het werk leek ondoelmatig zolang niet een behoorlijk onderzoek was ingesteld naar de toestand van het gehele dok<sup>56</sup>. Het ontwerp der onteigeningswet werd op 26 augustus 1851 ternauwernood, met 19 tegen 17 stemmen, aangevaard; de tegenstanders wensten in de z.g. nutswet niet slechts de omschrijving van het werk te zien opgenomen, maar ook de aanwijzing der te onteigenen percelen, welke volgens het tenslotte aanvaarde ontwerp bij Koninklijk besluit zou geschieden<sup>57</sup>. In 1852 werd met 28 tegen 5 stemmen een wetsontwerp verworpen, waarbij aan de provincie de verplichting werd opgelegd c.q. een noodlijdende gemeente te steunen, terwijl het oordeel of al dan niet steun zou moeten worden verleend bij de regering bleef berusten; de noodzaak van een zodanige wettelijke regeling is ook later nooit gebleken<sup>58</sup>.

Een belastingontwerp tot afschaffing der leges ter zake van in- en uitgaande rechten en accijnzen sneuvelde op 28 december 1850 met 26 tegen 9 stemmen<sup>59</sup>, een ander tot wijziging en aanvulling der zegelwet van 3 oktober 1843, Staatsblad 47, op 26 april 1852 zelfs met algemene stemmen<sup>60</sup>.

Op 12 juni 1857 verwierp de Eerste Kamer met 19 tegen 14 stemmen een geamendeerd regeringsontwerp tot wijziging van de in- en uitvoerrechten op vis. De Eerste Kamer vond het amendement, dat alle rechten

---

<sup>53</sup> Nr. 10. Hand. 7 juli 1855 bl. 176/8. De mogelijkheid zou worden geopend de pensioenen zonder korting in het buitenland te verteren. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 137.

<sup>54</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 136.

<sup>55</sup> Nr 3. Vg. Vis, bl. 41/2. Hand. E. K. 1850/1 bl. 49/53.

<sup>56</sup> Nr 5. Hand. 1850/1 bl. 109/12 en 116 1 en 2; Verslag der commissie van rapporteurs 30 april 1851, bl. 100/1.

<sup>57</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 59; De Bruyne/Japikse, dl I bl. 232/3.

<sup>58</sup> Nr 9 Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 79.

<sup>59</sup> Nr 4. Hand. E. K. 1850/1 bl. 58/61 (V. V. en M. v. A.) en 66/75.

<sup>60</sup> Nr 8. Hand. E. K. 1851/2 bl. 187/9 (V. V. en M. v. A.) en 191/201; vg. De Bruyne/Japikse, dl I bl. 203.

op vis afschafte en dat in de Tweede Kamer ternauwernood met 31 tegen 30 stemmen was aangenomen, te radicaal <sup>61</sup>.

Ook op financieel-economisch terrein ligt de verwerping op 12 mei 1859 met 19 tegen 16 stemmen van een door de Tweede Kamer met 45 tegen 23 stemmen aangenomen regeringsontwerp tot herziening van het tarief der rechten op de in-, uit- en doorvoer, dat in de richting van meer vrijhandel ging <sup>62</sup>. De Eerste Kamer vond blijkbaar de tijd voor deze verlagingen nog niet gekomen want in 1862 nam zij een dergelijk ontwerp aan met 27 tegen 4 stemmen <sup>63</sup>.

Veel critiek is geoefend op de verwerping van een wijziging der Postwet op 31 mei 1861. De Eerste Kamer achtte de financiële gevolgen voor de schatkist te bezwaarlijk om haar medewerking te verlenen aan de invoering van een uniforme briefport. De Tweede Kamer had het ontwerp op 30 april 1861 aangenomen met 54 tegen 6 stemmen. In 1870 was de Eerste Kamer wel bereid een uniforme briefport te aanvaarden <sup>64</sup>.

Bekend is de kwestie van de afschaffing der tienden; twee initiatiefvoorstellen Sloet tot Oldhuis en een regeringsontwerp van minister Olivier konden het niet tot een aanneming brengen; zij werden verworpen op 4 mei 1859 (29 tegen 6 stemmen), op 15 augustus 1860 (27 tegen 11 stemmen) en op 30 april 1863 (23 tegen 13 stemmen). In 1860 was de Eerste Kamer in beginsel blijkbaar wel vóór de afschaffing der tienden; in 1863 viel zij zeker niet meer van behoudzucht vrij te pleiten <sup>65</sup>. Koning Willem III was evenwel persoonlijk een tegenstander, hetgeen mogelijk de stemming heeft beïnvloed <sup>66</sup>. Eindelijk werd op 9 april 1872 een nieuw regeringsontwerp aangenomen met 26 tegen 8 stemmen.

In 1856, 1867 en 1870 werden grenswijzigingen van gemeenten verworpen <sup>67</sup>. Op 16 december 1857 kon een wetsontwerp tot voorziening in de financiële belangen der gemeente Haarlemmermeer de vereiste meerderheid niet niet verwerven <sup>68</sup>. Enkele subsidiën voor regionale openbare werken konden evenmin de instemming van de Eerste Kamer verwerven <sup>69</sup>.

---

<sup>61</sup> Nr 13. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 171 nt 2; De Bruyne/Japikse, dl II bl. 434; Heemskerk, I bl. 180; Vis, bl. 47/8; Kramer, bl. 85; Poppel, bl. 411. Bij een eerste stemming hadden de stemmen gestaakt met 16 tegen 16. Later in het jaar werd een gewijzigd ontwerp wel aangenomen.

<sup>62</sup> Nr 16. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 202; De Bruyne/Japikse, dl II bl. 302/6; Vis, bl. 52/4.

<sup>63</sup> Vg. Kramer, bl. 85/6; J. Paulus, De Hoogerhuizen in Europa en Amerika, Den Haag, 1886, bl. 176.

<sup>64</sup> Nr 18. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 245 en 433; Vis, bl. 60/1.

<sup>65</sup> Nr 15. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 222 en 283; De Bruyne/Japikse, dl II bl. 446/8; Vis, bl. 50/2, 58/60 en 64/6; Kramer, bl. 86/7; Paulus, i. a. p. bl. 176.

<sup>66</sup> Vg. De Vries, Overgrootvader Koning Willem III, bl. 197.

<sup>67</sup> Nr 12. Splitsing der gemeente Opsterland, 27 dec. 1856, Hand. E. K. 1856/7 bl. 67/71; 17 tegen 14 stemmen; vg. Vis, bl. 46/7.

Nr 23. Vereniging van Reeuwijk en Sluipwijk, 21 dec. 1867. Ook de voorschriften der gemeentewet schenen niet behoorlijk nageleefd te zijn; vg. Vis, bl. 75/6.

Nr 25. Verandering van de grens tussen Dordrecht en Dubbeldam, 28 mrt 1870, Hand. E. K. 1869/70 bl. 266/72; 21 tegen 8 stemmen; vg. Vis, bl. 81/3.

<sup>68</sup> Nr 14. Hand. E. K. 1857/8 bl. 32/6; 16 tegen 15 stemmen. Vg. Vis, bl. 48/50.

<sup>69</sup> Nr 11. Verhoging van hoofdstuk V der staatsbegroting 1856 in verband met een bijdrage voor een kanaal ter verbinding van de Drentse Hoofdvaart te Assen

Veroorzaakte de verwerping van een spoorwegenplan in 1860 de val van het ministerie Rochussen, ook op 14 januari 1870 werd een begroting voor de aanleg van staatsspoorwegen verworpen, ditmaal uit de aard der zaak met minder ver strekkende gevolgen omdat de bezwaren zich alleen richtten tegen een post van f 100.000,— als eerste termijn voor een in verband met spoorwegaanleg noodzakelijk geworden verbetering van de haven te Harlingen <sup>70</sup>.

Onduidelijkheid van de tekst was de oorzaak van de verwerping op 29 december 1849 met 20 tegen 10 stemmen van een wetsontwerp betreffende heffing van provinciale belastingen voor 1850 in Friesland. Het bezwaar was dat de tekst van artikel 1 der wet de mogelijkheid open liet, zij het onbedoeld, van ongelijke heffing van opcenten op de plaatselijke wijnaccijns in verschillende grietenijen <sup>71</sup>. De onduidelijke tekst gaf eveneens blijkbaar de doorslag toen op 9 juli 1867 met 19 tegen 15 stemmen werd verworpen een wetsontwerp tot regeling der schutterijen, in de Tweede Kamer „door tal van amendementen en wijzigingen uit zijn verband gerukt” <sup>72</sup>.

Buiten de gevallen, waarin zij geroepen werd een wetsontwerp te beoordelen vermeed de Eerste Kamer het zoveel mogelijk partij te kiezen. Na de aprilbeweging stelde zij een zeer gematigd adres van antwoord op de Troonrede van 14 juni 1853 <sup>73</sup>. De op 18 december 1867 bijeengeroepen Eerste Kamer onthield zich ook zorgvuldig van het innemen van een standpunt in de strijd tussen kabinet en Tweede Kamer <sup>74</sup>. Nadat op 3 januari 1868 de Tweede Kamer was ontbonden, op 23 maart 1868 de motie Blussé met 39 tegen 34 stemmen was aangenomen, op 28 april 1868 voor de tweede keer de begroting van buitenlandse zaken met 37 tegen 35 stemmen was verworpen, en het valse gerucht zich verbreidde, dat de Koning opnieuw een ontbinding der Tweede Kamer overwoog, namen tenslotte vijf leden van de Eerste Kamer het initiatief tot bijeenroeping van de Kamer, teneinde tot inzending van een adres aan de Koning te geraken. Het voorstel tot het adres werd, nadat inmiddels op 3 mei aan Van Reenen opdracht tot een kabinetsformatie was verleend,

---

met de haven van Groningen; 18 dec. 1856, Hand. E. K. 1856/7 bl. 34/41; 28 tegen 8 stemmen. Vg. Vis, bl. 44/6.

Nr 21. Subsidieverlening voor een kanaal ter verbinding van de venen onder Weerdinge en Roswinkel met het Oranjekanaal in Drenthe; 8 juni 1866, Hand. E. K. 1865/6 bl. 224/9; 13 tegen 11 stemmen. Vg. Vis, bl. 68/9.

<sup>70</sup> Nr 24. Hand. E. K. 13 en 14 jan. 1870 bl. 154/72; 19 tegen 17 stemmen. Vg. Vis, bl. 78/81.

<sup>71</sup> Nr 2. Hand. 1849/50 bl. 56 <sup>18</sup> en <sup>19</sup>; tekst Bijl. Hand. Tw. K. 1849/50 bl. 134.

<sup>72</sup> Nr 22. Van Welderen Rengers, dl I bl. 389. Vg. Vis, bl. 69/75; J. Paulus, *De Hoogerhuizen in Europa en Amerika*, bl. 175/6.

<sup>73</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 104; de wet op de kerkgenootschappen werd door de Eerste Kamer slechts met 22 tegen 16 stemmen aangenomen. Over de aprilbeweging laatstelijk L. J. Rogier in het gedenkboek *In Vrijheid Herboren*, Katholiek Nederland 1853—1953, Den Haag, 1953, bl. 101 e.v., A. J. Bronkhorst, *Rondom 1853*, Den Haag, 1953, bl. 49 e.v.; vg. ook H. P. H. Jansen, hfdst. IV bl. 96 e.v., in dl X (*Liberaal Getij 1840—1885*) van de *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, Utrecht, 1955; A. W. Abspoel, *Van Binnen- en Buitenhof*, Amsterdam, 1956, bl. 175/86.

<sup>74</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 402.

mede op grond van de gewijzigde situatie met 18 tegen 16 stemmen verworpen<sup>75</sup>. In september 1868 verenigde de Eerste Kamer zich met een kleurloos adres van antwoord op de Troonrede — „getrouw aan haar beginsel om niet dan in de uiterste omstandigheden de regeering te belemmeren”, zoals Van Welderen Rengers<sup>76</sup> opmerkt. In 1886 stelde Elout van Soeterwoude voor in het adres van antwoord op de 14 juli 1886 uitgesproken Troonrede op te nemen, dat de nieuw in te dienen voorstellen tot Grondwetsherziening, voor zover op het onderwijs betrekking hebbende, zouden mogen strekken tot heil des Vaderlands „met eerbiediging van aller rechten”. Tak van Poortvliet verzette zich hier tegen, omdat de Eerste Kamer daardoor zou afwijken van haar tot dusver ingenomen onzijdig standpunt ten aanzien van meningen over het staatsbeleid, zolang deze haar niet in concrete wetsvorm werden voorgelegd. De Eerste Kamer stelde zich met 26 tegen 7 stemmen achter hem<sup>77</sup>.

Er is geen regel<sup>78</sup> zonder uitzonderingen en reeds in 1850 aanvaardde de Eerste Kamer dan ook ondanks verzet van de zijde der regering, met name van Thorbecke, een ontwerp van scheepvaartwet, waarin de Tweede Kamer met 38 tegen 26 stemmen een amendement had aangenomen, volgens hetwelk in de bestaande koloniale tarieven van in-, uit- en doorvoerrechten geen verandering zou mogen worden gebracht dan door een wet. Thorbecke verzette zich tegen het amendement op grond van zijn interpretatie van het laatste lid van artikel 59 der Grondwet van 1848, volgens welke de regering had te beoordeelen of al dan niet de behoefte aan regeling van enig koloniaal onderwerp bij de wet bestond, en niet de Staten-Generaal; zulks hoewel hij persoonlijk het beginsel van vaststelling der koloniale tarieven bij de wet was toegedaan. Wel werd in de Eerste Kamer het ingrijpen van de gewone wetgever in de bepaling der Grondwet afgekeurd, maar tenslotte is ook een andere interpretatie dan de zoëven vermelde mogelijk; het geamendeerd ontwerp verwierf de Koninklijke goedkeuring<sup>79</sup>. De regering legde zich dus bij het aanvankelijk door haar bestreden amendement neer toen ook de

<sup>75</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 411; De Bruyne/Japikse, dl III bl. 367/8; Vis, bl. 76/7. Over de parlementaire gebeurtenissen van 1866—1868 uitvoerig: Van Welderen Rengers, dl I bl. 361/412; De Bruyne/Japikse, dl III bl. 271/368; P. J. Blok, *Geschiedenis van het Nederlandsche Volk*, vierde deel, derde druk, Leiden, 1926, bl. 447/56; L. G. J. Verberne in dl VIII, bl. 237 e.v., van de *Geschiedenis van Nederland*, uitgegeven onder leiding van H. Brugmans, Amsterdam, 1950; Diepenhorst, *Onze Strijd in de Staten-Generaal*, dl II bl. 381 e.v.; De Vries, *Overgrootvader Koning Willem III*, bl. 201/23, verder nog P. J. Oud, *Honderd Jaren (1840—1940)*, Assen, 1946, bl. 78/91. Vg. ook over de houding van de Eerste Kamer in 1868 Visser van IJzendoorn in de Tweede Kamer op 22 nov. 1921, *Hand. Tw. K.* 1921/2 bl. 592; en over de betekenis van de politieke handelingen in dat jaar C. W. de Vries, *Het Grondwettig Koningschap onder Koning Willem III 1849—1870*, Den Haag, 1946, bl. 20; dezelfde, *De politieke malaise van 1867/1868 in ons parlement*, in *N. Jb.* 1949 bl. 673 e.v.; Oud, *Const. Recht*, dl I bl. 234, *Kranenburg, Staatsrecht*, bl. 164; Lammers, bl. 64/8. Ik noem ook nog C. W. de Vries, *N. van Taack Trakranen — Minister van Koloniën van 17 sept. 1866—20 juli 1867*, in *R. M. Th.* 1953 bl. 58 e.v.

<sup>76</sup> Dl I bl. 417.

<sup>77</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 657/8.

<sup>78</sup> Zie hiervoor bl. 45.

<sup>79</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 339/40.

Eerste Kamer zich daarachter stelde, anders had zij de Koninklijke sanctie aan het wetsontwerp kunnen onthouden.

Het beleid van de opeenvolgende kabinetten in de tweede helft der vorige eeuw heeft niet uitgemaakt door vastheid van lijn; het ligt trouwens in de aard van de staatkundige opvattingen in die jaren dat de wetgeving een sterk incidenteel karakter droeg. En van homogeniteit tussen kabinet en — herhaaldelijk nogal wisselende en onberekenbare — kamermeerderheid was ook dikwijls weinig sprake; vooral onder de liberalen heerste veelal grote verdeeldheid<sup>80</sup>. Zeer vele wetsontwerpen zijn door de Tweede Kamer verworpen, ook zodanige welke min of meer een grondslag voor het kabinetsbeleid vormden, waaronder met name noodzakelijke belastinghervormingen. Het is begrijpelijk, dat daardoor de Eerste Kamer zelfstandiger werd in haar oordeel. In het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer op de staatsbegroting voor 1883 ontzag de Kamer zich zelfs niet aan het kabinet gebrek aan homogeniteit en aan vastheid van beleid te verwijten<sup>81</sup>.

Van partijvorming was de eerste decennia na 1848 nog geen sprake; eerst in 1879 werd de eerste staatkundige partij, de Anti-revolutionaire (Kuyper) opgericht. Zelfs fractievorming op de grondslag van zekere gelijkgerichte denkbeelden vindt slechts zeer geleidelijk plaats<sup>82</sup>. Het ministerie komt geheel zelfstandig met bepaalde wetsontwerpen voor de Kamer; of het voor die ontwerpen een meerderheid zal vinden valt niet van tevoren, op grond van min of meer vaste partijverhoudingen en partijprogramma's, zoals wij die nu kennen, te zeggen.

### 3. *Verworpen ontwerpen van 1870 tot 1935*

In de voorgaande bladzijden zijn in het kader van de algemene houding van de Eerste Kamer gedurende de eerste decennia na 1848 reeds genoemd de verwerpingen van wetsontwerpen tot en met het jaar 1870. Ook nadien omvatten de verworpen wetsontwerpen vele verschillende onderwerpen. Enige samenvatting naar onderwerp is vrijwel alleen doenlijk met betrekking tot belastingen, openbare werken en spoorwegen; deze noem ik dan ook eerst zeer in 't kort, terwijl daarna de overige verwerpingen goeddeels chronologisch worden weergegeven.

Een wetsontwerp, houdende nadere bepalingen omtrent de accijns op de suiker, werd op 28 december 1893 afgestemd met 22 tegen 18 stemmen<sup>83</sup>.

Op 6 mei 1915 werd met 26 tegen 16 stemmen verworpen een ont-

---

<sup>80</sup> Hier komt nog bij dat onder de Grondwet van 1848 om het andere jaar de helft van de Tweede Kamer werd vernieuwd; vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 237 en 511/2.

<sup>81</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 624/5, volgens wie deze critiek zeker mede het ontslag van het ministerie Van Lynden van Sandenburg op 1 maart 1883 zal hebben beïnvloed.

<sup>82</sup> Zie uitvoerig het belangrijke proefschrift van J. J. de Jong, Politieke Organisatie in West Europa na 1800, bl. 276 e.v.

<sup>83</sup> Nr 46. Hand. E. K. 1893/4 bl. 152/8. In de Tw. K. was het ontwerp op 6 december tevoren aangenomen met 42 tegen 32 stemmen. In 1885 werd een voorstel tot verhoging van het zegelrecht op effecten verworpen, maar de oorzaak der verwerping lag in de onduidelijke redactie; nr 38; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 648.

werp van minister Treub tot wijziging van de vermogensbelasting<sup>84</sup>. Dezelfde minister slaagde er evenmin in een geamendeerd ontwerp betreffende wijziging van en opcentenhelling op de verdedigingsbelasting aangenomen te krijgen; het werd, na voorafgaande staking der stemmen met 23 tegen 23, op 26 juli 1918 verworpen met 20 tegen 19 stemmen<sup>85</sup>.

Wijzigingen in de successiewet, welke op 4 juni 1878 in de Eerste Kamer met een zeer kleine meerderheid, 19 tegen 16 stemmen, was aangenomen, werden verworpen op 29 november 1916<sup>86</sup> en op 23 november 1928<sup>87</sup>.

In de twaalf jaren van 1873 tot 1884 vallen vijf verwerpingen van wetsontwerpen, welke verband houden met openbare werken, waarvan die in 1879 betrekking had op de aanleg van de spoorlijn Stavoren—Leeuwarden<sup>88</sup>. In 1881, 1885, 1893 en 1908 zien we daarna nog de volgende verwerpingen op het gebied van aanleg en exploitatie van spoorwegen.

Op 8 december 1881 werd de overdracht van de spoorlijn Batavia—Buitenzorg aan de Staat niet goedgekeurd<sup>89</sup>. Op 9 december 1885 werd verworpen een overeenkomst tussen de H.I.J.S.M. en de Staat betreffende de exploitatie van de spoorlijn Amersfoort—Nijmegen, zulks vnl. omdat men de belangen van de maatschappij onbillijk benadeeld achtte<sup>90</sup>. Vervolgens de verwerping op 28 juli 1893 van een overeenkomst betreffende de Gelders-Overijsselse locaalspoorwegen en de locaalspoorweg van En-

<sup>84</sup> Nr 54. Hand. E. K. 1914/5 bl. 281/306. Na staking der stemmen 21 tegen 21 op 25 juli 1918, wel aanvaard op 26 juli 1918 met 24 tegen 22 stemmen; Hand. E. K. 1917/8 bl. 821/36 en 849. Vg. Kramer, bl. 87; Oud, Const. Recht, dl I bl. 581/2; Van Welderen Rengers, dl IV bl. 89/92.

<sup>85</sup> Nr 58. Hand. E. K. 25 en 26 juli 1918 bl. 836/48, 849 en 861. Vg. Kramer, bl. 87/8; Van Welderen Rengers, dl IV bl. 213.

<sup>86</sup> Nr. 56. Hand. E. K. 1916/7 bl. 71/89; 22 tegen 18 stemmen. Vg. Kramer, bl. 88; De Beaufort, Vijftig Jaren, II bl. 276. Minister Van Gijn had de portefeuillekwestie gesteld en wilde na deze verwerping aftreden, maar een aantal leden der oppositie liet openlijk blijken, dat dit geenszins de bedoeling was geweest; vg. Hand. E. K. 1916/7 bl. 91/4. De minister bleef toen aan en kreeg er later een slechts op enige ondergeschikte punten gewijzigd ontwerp door; vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 327; Van Welderen Rengers, dl IV bl. 130/1.

<sup>87</sup> Nr 73. Hand. E. K. 1928/9, 22 en 23 nov. 1928, bl. 17/40 en 45/51; 21 tegen 16 stemmen. Vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl III bl. 170. Belasting van nalatenschappen en schenkingen van Nederlanders-niet-ingezetenen; V. V. en M. v. A. Hand. 1927/8 bl. 1000/3 en 1039/42.

<sup>88</sup> Nr 28. Aanleg van een droogdok te Vlissingen; 20 mei 1873, Hand. E. K. 1872/3 bl. 317/28; 18 tegen 14 stemmen. Vg. Vis, bl. 85/8.

Nr 31. Ontcigening voor de aanleg van een spoorweg Stavoren—Leeuwarden; 18 jan. 1879, Hand. E. K. 1878/9 bl. 107/13; 17 tegen 11 stemmen. Vg. Vis, bl. 94/6; Heemskerk, I bl. 183.

Nr 33. Verhoging van hoofdstuk IX der staatsbegroting 1880 in verband met een post voor subsidie van het herstel van Maasdijken in Noordbrabant, nodig geworden na de watervloed van 1879; 29 dec. 1880, Hand. 1880/1 bl. 133/4; 17 tegen 8 stemmen.

Nr 36. Onteigening voor de bouw van een nieuwe sluis in de Drentse Hoofdvaart; 8 juli 1884, Hand. 1883/4 bl. 372/5; 20 tegen 14 stemmen. Vg. Vis, bl. 102/4.

Nr 37. Aanvulling en verhoging van de staatsbegroting, hoofdstuk IV, voor 1884, met f 105.000,— voor een terrein voor de nieuwe gevangenis te Amsterdam; 12 juli 1884, Hand. 1883/4 bl. 401/5; 21 tegen 11 stemmen. Vg. Vis, bl. 104/6.

<sup>89</sup> Nr 34. Hand. E. K. 1881/2 bl. 67/72; 14 tegen 13 stemmen. Vg. Vis, bl. 98/101.

<sup>90</sup> Nr 40. Hand. E. K. 1885/6 bl. 112/24; 20 tegen 12 stemmen. Vg. De Bruyne/Japikse, dl V bl. 58.



schede naar Oldenzaal<sup>91</sup>. Op 8 juli 1908 tenslotte kon wederom een spoorwegontwerp niet de vereiste meerderheid in de Eerste Kamer verwerven: met 30 tegen 13 stemmen volgde de verwerping van een wetsontwerp tot verhoging en aanvulling van hoofdstuk IX, waterstaat, der staatsbegroting 1908 in verband met staatsaanleg van een spoorlijn Heerlen—Valkenburg<sup>92</sup>.

In 1874 verwierp de Tweede Kamer een ontwerp tot regeling van de muntstandaard. Op 18 december 1876 volgde haar de Eerste Kamer: de hinkende standaard (geen vrije aanmuntung van zilveren standpenningen), als een voorbereiding op de overgang tot de enkele gouden standaard werd verworpen met 16 tegen 11 stemmen. Men kan het haar niet kwalijk nemen dat zij niet zomaar een bepaalde economische theorie adopteerde<sup>93</sup>.

Op 6 mei 1878 verwierp de Eerste Kamer met 25 tegen 9 stemmen een wijziging van artikel 19 der wet van 29 juni 1854, Staatsblad 102, begoende een wijziging in de strafbaarheid van bedelarij en landloperij. Als voornaamste bezwaar werd naar voren gebracht, dat de rechter bij het vormen van zijn oordeel omtrent de strafbaarheid zou moeten treden in een beoordeling van de beslissing van het armbestuur, dat de bedelaar ondersteuning, als zijnde niet volstrekt onvermijdelijk in de zin der Armenwet van 1854, had geweigerd; had het armbestuur naar het gevoelen van de rechter ten onrechte de ondersteuning geweigerd, dan zou de bedelarij niet strafbaar zijn. Niet ten onrechte werd hierin een inbreuk op de noodzakelijke vrijheid van beslissing der plaatselijke armbesturen gezien, maar anderzijds bleken deze veelal te kort te schieten in het lenigen van ernstige nood en de armen af te schuiven naar de Rijks-werkinrichtingen<sup>94</sup>.

Op 19 april 1880 konden tractementsverhogingen voor de leden van het Hoog Militair Gerechtshof de instemming van de Eerste Kamer niet verkrijgen<sup>95</sup>.

Een initiatief-ontwerp van de heer Rombach tot afschaffing van de ijk van gasmeters en vervanging daarvan door een facultatief onderzoek werd door de Eerste Kamer verworpen op 13 december 1882; het voorstel vond bestrijding zowel bij de regering als bij de deskundigen en de fabrikanten<sup>96</sup>.

<sup>91</sup> Nr 45. Hand. E. K. 1892/3 bl. 432/7; 29 tegen 5 stemmen. In de Tw. K. was het wetsontwerp op 22 juni 1893 aangenomen met 29 tegen 28 stemmen, dus de kleinste mogelijke meerderheid.

<sup>92</sup> Nr 50. Hand. E. K. 1907/8 bl. 269/80. Vg. A. L. de Block, Opmerkingen over artikel 116 van de Grondwet, in R. M. 1936, bl. 145/6.

<sup>93</sup> Nr 29. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 493 en 532; De Bruyne/Japikse, dl IV bl. 252/62; Vis, bl. 88/90. In aansluiting hierop werden op 29 dec. 1876 met algemene stemmen verworpen de wetsontwerpen omtrent de verwisselbaarheid der muntbiljetten en omtrent het muntwezen in Ned. Indië; Hand. 1876/7 bl. 113/4. Hand. Tw. K. 22—24 nov. 1876, bl. 289/96 en 300/32; Hand. E. K. 18 dec. 1876, bl. 82/103; Bijl. 1875/6 nrs 176 en 187; 1876/7 nrs 56 en 57.

<sup>94</sup> Nr 30. Hand. E. K. 1877/8 bl. 144/57. In de Tw. K. was het wetsontwerp ook eerst na uitvoerige behandeling met 41 tegen 25 stemmen aangenomen; Hand. Tw. K. 4, 5, 8 en 9 april 1878, bl. 572/622. Vg. Vis, bl. 91/4; De Savornin Lohman, Onze Constitutie, Utrecht, 1926, bl. 136/7.

<sup>95</sup> Nr 32. Hand. E. K. 1879/80, bl. 188/93; 17 tegen 14 stemmen. Vg. Vis, bl. 96/8.

<sup>96</sup> Nr 35. Vg. Vis, bl. 101/2.

In 1885 en 1888 verwierp de Eerste Kamer initiatiefvoorstellen Reekers tot intrekking van verbodsbepalingen voor het gebruik van zekere netten op de Zuiderzee; 30 november 1885 met 23 tegen 11 stemmen, 20 januari 1888 met 21 tegen 15 stemmen<sup>97</sup>.

Op 9 augustus 1887 verwierp de Eerste Kamer met 27 tegen 11 stemmen het initiatief-voorstel Schaepman betreffende artikel 194 der Grondwet (van 1848) in verband met de positie van het bijzonder onderwijs; het voorstel, enigszins geamendeerd, was in de Tweede Kamer op 6 juni 1887 aangenomen met 43 tegen 40 stemmen, de Eerste Kamer was evenwel nog in grote meerderheid liberaal. De rechterzijde constateerde, dat de discussie toch had uitgewezen dat subsidiëring van het bijzonder onderwijs niet langer ongrondwettig werd geacht<sup>98</sup>. De Lager-onderwijs-wet Mackay van 8 december 1889, Staatsblad 175, behaalde in de Eerste Kamer dan ook op 6 december 1889 een meerderheid van 31 tegen 18 stemmen<sup>99</sup>.

In 1889, op 18 januari, werd met 34 tegen 12 stemmen verworpen een wetsontwerp tot verzekering van de toepassing van de bij het Wetboek van Strafvordering toegelaten vrijheidsbeneming. Gevreesd werd aantasting van de waarborg van artikel 158 der Grondwet (van 1887), zomede ongerijmde en onpractische toepassing, terwijl de minister van Justitie slechts een zwakke verdediging liet horen<sup>100</sup>.

Een wetsontwerp tot instelling ener consignatiekas werd op 17 december 1889 verworpen met 40 tegen 2 stemmen, vnl. omdat door een amendement Veegens, in de Tweede Kamer aangenomen met 57 tegen 13 stemmen, te dezer zake bankbiljetten impliciet als wettig betaalmiddel werden erkend<sup>101</sup>.

Op 10 april 1891 werd met 32 tegen 14 stemmen een voorstel verworpen tot wijziging der kieswet, beogende splitsing der grote steden in enkelvoudige kiesdistricten<sup>102</sup>. Waarschijnlijk speelden overwegingen van partijpolitiek hierbij wel een rol, maar het oordeel dat niet incidenteel moest worden vooruitgelopen op de definitieve regeling van het kiesrecht ter vervanging van die van artikel VII der Additionele artikelen der grondwet, verdient toch ook wel overweging.

Van principiële aard was de verwerping op 1 juni 1900, met 29 tegen 20 stemmen, van het ontwerp-Ongevallenwet van minister Lely. Een overwegend bezwaar buiten de Tweede Kamer en ook daarbinnen met name door Kuyper sterk naar voren gebracht, betrof de centralisatie der uitvoering van de ongevallenverzekering bij de Rijksverzekeringsbank. Op 6 december 1900 werd een nieuw ontwerp, waarbij ook dekking van

---

<sup>97</sup> Nr 39. Artt. 8 en 17 der wet op de Zeevisserij. Vg. Van Welderen Rengers, dl. I bl. 647; De Bruyne/Japikse, dl V bl. 59/60.

<sup>98</sup> Zie Arntzenius, o.a. dl VIII bl. 246 e.v. (Hand. Tw. K.) en dl IX bl. 498/510 (V. V. der E. K.) en bl. 511/6 (Nota van Antwoord van Schaepman). Vg. Diepenhorst, Onze Strijd in de Staten-Generaal, dl I bl. 425/31; De Wilde en Smeenk, Het volk ten baat, bl. 123/4.

<sup>99</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 723 en 748; Diepenhorst, t. a. p. bl. 444/8.

<sup>100</sup> Nr 41. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 740.

<sup>101</sup> Nr 42. Hand. E. K. 16 en 17 dec. 1889 bl. 141/7 en 161/6; Hand. Tw. K. 2 en 3 okt. 1889 bl. 133/60.

<sup>102</sup> Nr 44. Hand. 1890/1 bl. 276/90 en 301/9. Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 757; Diepenhorst, Onze Strijd in de Staten-Generaal, dl II bl. 144/5.

het risico bij particuliere maatschappijen of verenigingen werd toegelaten, aangenomen met 35 tegen 8 stemmen<sup>103</sup>. Eveneens van principiële aard was de verwerping op 19 juli 1918 met 26 tegen 19 stemmen van een premievrij staatspensioen voor behoeftigen boven de zeventigjarige leeftijd; de Tweede Kamer had zich op 14 mei 1918 met 41 tegen 36 stemmen met het daartoe strekkend initiatiefvoorstel Marchant verenigd; beide waren zuivere partijstemmingen<sup>104</sup>.

In 1908 werd met 39 tegen 8 stemmen verworpen een wetsontwerp van minister Nelissen tot uitbreiding van het aantal rechters in de grote rechtbanken, vereenvoudiging van de procesgang, en verjonging van het rechterscorps — de rechters, die ouder dan 65 jaar waren, zouden binnen een half jaar ontslag moeten vragen, met hun volledig salaris als pensioen. De heer De Savornin Lohman ontwikkelde het bezwaar, dat dan o.a. 9 van de 14 leden van de Hoge Raad ontslag zouden krijgen; hij vreesde gevaar voor de stabiliteit van de jurisprudentie en vooral een overmatige politieke invloed op de benoeming der nieuwe leden. De minister zegde aanvankelijk een novelle toe, waarin vijf jaar de tijd voor het vragen van ontslag werd gegeven; na enkele maanden kwam de minister op zijn toezegging terug, met dien verstande dat hij de indiening der novelle eerst zou bevorderen zodra het hangende ontwerp wet zou zijn geworden, omdat bezwaarlijk een ontwerp tot wijziging van een bij de Eerste Kamer nog aanhangig ontwerp van wet kon worden ingediend. De heer Reekers en met hem de meerderheid van de Kamer wilde echter niet het risico lopen dat de Tweede Kamer deze novelle niet zou aanvaarden<sup>105</sup>. De aanvankelijke toezegging van de minister komt ook niet juist voor omdat hij daardoor de Tweede Kamer in een morele dwangpositie bracht.

In 1910 slaagde minister Kolkman er niet in de Eerste Kamer te overtuigen van de noodzaak voor een nieuwe predikant in Rotterdam een tractementstoelage van f 1500,— te voleren. Afgezien van m.i. ongemotiveerde bezwaren, ontleend aan artikel 171 (thans 185) der Grondwet<sup>106</sup>,

<sup>103</sup> Nr 47. Parlementaire behandeling uitvoerig bij E. B. F. F. Baron Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890—1940*, Haarlem 1940, dl I bl. 21 e.v. (in de E. K. 102/20 — er waren ook wel enkele tegenstanders van het ontwerp uit motieven van staatsonthouding); Van Welderen Rengers, dl II bl. 178/98; en De Bruyne/Japikse, dl VI bl. 180/93. Vg. ook Kramer, bl. 95/6; De Beaufort, *Eerste Kamer, in Staatskundige Opstellen* bl. 106/7. Hand. E. K. 1899/1900, bl. 311/75. De Tweede Kamer had het ontwerp op 13 dec. 1899 aangenomen met 79 tegen 14 stemmen.

<sup>104</sup> Nr 57. Hand. E. K. 1917/8 bl. 749/68. Van Welderen Rengers, dl IV bl. 115 en bl. 196 nt 3; vg. Wittert van Hoogland, t. a. p., dl I bl. 280/9. Memorie van Toelichting op het wetsontwerp Algemene Ouderdomsverzekering; Bijl. Hand. Tw. K. 1954/5 III 4009, bl. 13. Met de Noodwet Ouderdomsvoorziening verenigde de E. K. zich op 21 mei 1947 z. h. s.; IIand. E. K. 1946/7 bl. 750/65; V. V. 8 mei 1947 nr 362, bl. 5/7. Vg. over het staatspensioneringsontwerp van minister M. W. F. Treub diens Herinneringen en Overpeinzingen, Haarlem, 1931, bl. 261 e.v. Vg. ook Struycken, *Politieke Opstellen*, Arnhem, 1916, bl. 75 e.v., in het bijzonder bl. 80/2.

<sup>105</sup> Nr 51. IIand. E. K. 4 dec. 1908, 1908/9 bl. 106/13. Vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 146/7; De Block, in R. M. 1936 bl. 147/52; Sybenga, *De Grondwet van 1887 toegelicht*, (1921), bl. 241. Later in het zittingsjaar werd een zeer gemitigeerd ontwerp wel aangenomen.

<sup>106</sup> Vg. Kranenburg, *Staatsrecht*, bl. 679/80; Van der Pot, *Handboek* bl. 523/4.

werd de vraag gesteld of de Hervormde Gemeente van Rotterdam deze financiële bijstand uit de staatskas wel nodig had. Het voorstel tot verhoging van hoofdstuk VII B, Financiën, der staatsbegroting voor 1910 werd dan ook verworpen met 21 tegen 17 stemmen<sup>107</sup>.

In 1911 stelde de regering voor wegens de duurte van de levensmiddelen aan daarvoor in aanmerking komende lagere ambtenaren en beambten een tegemoetkoming te verlenen. Dit voorstel schiep een precedent en een meerderheid der leden van de Eerste Kamer verklaarde zich dan ook tegen dergelijke incidentele tegemoetkomingen. Verschillende leden achtten bovendien de noodzaak niet voldoende aangetoond en indien het algemene salarispeil der ambtenaren te laag was om geringe prijsverschillen op te vangen zou de tegemoetkoming een duurzaam karakter moeten hebben en dus salarisverhoging moeten worden voorgesteld. De wetsontwerpen tot verhoging, wijziging en aanvulling van verschillende hoofdstukken der begroting voor 1911 werden tenslotte in de vergadering van de Eerste Kamer van 2 februari 1912 verworpen<sup>108</sup>.

Een ontwerp-Eedswet werd op 17 juni 1915 verworpen met 23 tegen 17 stemmen. De meerderheid van de Eerste Kamer had vnl. twee principiële bezwaren: „zij hekelde de ongelijkheid, welke het voorstel tusschen geloovigen en ongeloovigen zou brengen en zij keurde het toetsingsrecht, dat den rechter verleend was, af”<sup>109</sup>. Een gewijzigd ontwerp werd op 27 april 1916 aangenomen met 33 tegen 10 stemmen<sup>110</sup>.

Op 18 september 1919 verwierp de Eerste Kamer met 27 tegen 9 stemmen een wetsontwerp tot verhoging van het tiende hoofdstuk der staatsbegroting voor 1919 vanwege een daarin opgenomen post van f 700.000,— voor aankoop van gronden voor de uitbreiding der Landbouwhogeschool te Wageningen. De aankoopsom van gemiddeld f 2,— per m<sup>2</sup> werd veel te hoog geacht. Ondanks de toezegging van de minister van Landbouw, Nijverheid en Handel, dat hij bij aanneming van het ontwerp alleen zou overgaan tot aankoop van het betrekkelijk kleine terrein dat onmiddellijk nodig was voor de bouw van een laboratorium, en ter zake van de overige terreinen een onteigening aanhangig zou maken, volgde toch de verwerping van het ontwerp<sup>111</sup>.

Ook in 1921 en 1922 vonden twee verwerpingen plaats omdat de noodzaak van het voorgestelde ernstig in twijfel werd getrokken. 26 mei 1921 verwerping met 16 tegen 15 stemmen van een wetsontwerp tot vaststelling van regelen ten aanzien van de invoer, aanmaak en verkoop van buskruit en springstoffen, beogende in het belang van de exploitatie der mijnen een monopolie te vestigen voor de buskruitfabricage en de in-

---

<sup>107</sup> Nr 52. Hand. E. K. 1 en 12 juli 1910, 1909/10 bl. 540/7 en 564/9; Bijl. idem bl. 439/41 en 462/3.

<sup>108</sup> Nr 53. Hand. E. K. 1 en 2 febr. 1912, 1911/2 bl. 272/4 en 283/91.

<sup>109</sup> Kramer, bl. 96/7. Toetsingsrecht van de rechter inzake de oprechtheid van de afgelegde verklaring van bezwaar tegen de eed.

<sup>110</sup> Nr 55. Hand. E. K. 15, 16 en 17 juni 1915, bl. 360/98, en 26 en 27 april 1916, bl. 389/416; Van Welderen Rengers, dl IV bl. 84/9. Critiek op de meerderheid door A. F. de Savornin Lohman, Verzamelde Opstellen II, Den Haag, 1921, bl. 201/5. vg. ook aldaar bl. 180/201. Vg. voorts Struycen, Politieke Opstellen, Arnhem, 1916, bl. 131/51.

<sup>111</sup> Nr 59. Hand. E. K. 1919/20 bl. 14/8; Bijl. 1918/9 nr 477.

voer van buskruit te verbieden<sup>112</sup>. 17 mei 1922 verwerping met 24 tegen 3 stemmen van een wijziging der waterstaatsbegroting voor 1922 in verband met een credietverlening voor werken aan de buitenhaven te Scheveningen<sup>113</sup>.

Eveneens in 1921 werd verworpen een initiatiefvoorstel Ketelaar tot het verstrekken uit de staatskas van een vergoeding aan gepensioneerden en op wachtgeld gestelden, ter compensatie van door hen nog te betalen pensioenpremiën, welke niet meer op de ambtenaren werden verhaald. Hoewel de billijkheid van het voorstel wel werd erkend, volgde de verwerping met 16 tegen 15 stemmen vnl. uit overweging, dat de stand der overheidsfinanciën een dergelijk initiatiefvoorstel met financiële consequenties niet gedoogde<sup>114</sup>. Deze financiële gevolgen beliepen niet meer dan f 160.000,— à f 170.000. De minister van Financiën bleek niet bereid zelf met een ontwerp van wet te komen maar toonde ook geen bezwaren tegen een initiatiefvoorstel. De Eerste Kamer heeft als mede-initiatiefnemer het recht en de plicht de financiële consequenties van een initiatiefvoorstel onder het oog te zien, maar zij zou het in een zodanig geval aan de Kroon kunnen overlaten zo nodig de goedkeuring van het aangenomen initiatiefvoorstel te weigeren<sup>115</sup>; een conventie tot goedkeuring van een door beide Kamers aanvaard initiatiefvoorstel bestaat immers bij ons niet<sup>116</sup>.

Een initiatiefvoorstel Rutgers c.s. tot wijziging der Drankwet 1904, begoende de invoering van de z.g. plaatselijke keuze — advies tot drooglegging, door een vijftiende deel der kiezers der gemeente te doen aan de Kroon — werd op 17 februari 1922 verworpen met 18 tegen 17 stemmen. De bezwaren richtten zich vnl. tegen het voorbijgaan van de gemeenteraad, waartegen men ook grondwettelijke bezwaren aanwezig achtte<sup>117</sup>. Een identiek voorstel Rutgers vond verwerping op 22 januari 1925<sup>118</sup>.

Minder belangrijk is het unieke geval, waarin de Eerste Kamer op 23 maart 1922 vrijwel zonder beraadslaging en met algemene (38) stemmen een wijziging van hoofdstuk IX, waterstaat, der begroting voor 1921 verwierp, strekkende tot credietverlening voor aankoop en verbouwing van het pand Kneuterdijk 6 voor huisvesting van de Raad van State. Inmiddels was door het afstaan van drie vertrekken in het gebouw van de

<sup>112</sup> Nr 60. Hand. E. K. 1920/1 bl. 904/12; Bijl. nr 399.

<sup>113</sup> Nr 66. Hand. E. K. 1921/2 bl. 1031/4; Bijl. nr 454.

<sup>114</sup> Nr 61. Hand. E. K. 27 juli 1921, 1920/1 bl. 1083/7; Bijl. nr 463.

<sup>115</sup> Vg. de weigering van goedkeuring van een initiatiefvoorstel Marchant tot verhoging der onderwijzerssalarissen in 1917 en van een initiatiefvoorstel Zijlstra tot wijziging der leerlingenschaal in 1928. Hierover Pippel, bl. 566/7; vg. Van Welderen Rengers, dl IV bl. 197/8.

<sup>116</sup> Vg. F. G. Schelltema, in een artikel Het dualisme van regeering en volksvertegenwoordiging, in De Gids, 1928 II bl. 213; P. W. Kamphuisen, Gewoonterecht, Den Haag, 1935, bl. 149/51; Oud, Const. Recht, dl II bl. 152/3; J. R. Stellinga in T. v. O. 1947 bl. 441 e.v. en 1948 bl. 567/8; F. J. Duparc in R. M. Th. 1948 bl. 433 e.v.

<sup>117</sup> Nr 63. Hand. E. K. 1921/2, 16 en 17 febr. 1922, bl. 406/23 en 431/8; Bijl. 1920/1 nr 71.

<sup>118</sup> Nr 63. Hand. E. K. 1924/25, 21 en 22 jan. 1925, bl. 201/29; 28 tegen 20 stemmen. Blijkens verslagen in de dagbladen van een op 20 juni 1953 te Utrecht gehouden vergadering van de Nationale Bond voor Plaatselijke Keuze is de idee van een dergelijk plaatselijk volksinitiatief nog steeds levend. Zie ook een artikel in De Tijd van 17 okt. 1953.

Eerste Kamer een oplossing voor de huisvesting van de Raad van State gevonden <sup>119</sup>.

Het jaar 1922 was bijzonder rijk aan verwerpingen. We zagen reeds de verwerping van de wijziging van hoofdstuk III der Grondwet, van het initiatief-voorstel Rutgers tot wijziging der Drankwet, en van de posten op de waterstaatsbegroting in verband met het pand Kneuterdijk 6 en met de buitenhaven te Scheveningen. Het begon op 15 februari 1922 met de verwerping, met 23 tegen 22 stemmen, van het ontwerp der Pensioenwet 1922; de bezwaren richtten zich vnl. tegen het voorgestelde artikel 36 en het premievrij pensioen, welke faciliteit niet in de wet behoorde te worden vastgelegd <sup>120</sup>. Op 4 april 1922 werd een aanvulling van de Indische Tariefwet verworpen met 19 tegen 15 stemmen, uit overweging dat de voorgestelde tariefsverhogingen de concurrentie zouden bemoeilijken <sup>121</sup>.

In 1923 zien we drie verwerpingen. In de eerste plaats een initiatief-voorstel Braat tot afschaffing van de zomertijd, op 19 april verworpen met 35 tegen 9 stemmen. In de Handelingen is een zeer groot aantal adressen aan de Kamer over deze kwestie vermeld. Er zijn weinig punten in onze parlementaire geschiedenis van de laatste decennia, waarover zoveel te doen is geweest met zo weinig resultaat <sup>122</sup>.

<sup>119</sup> Nr 64. Hand. E. K. 1921/2, bl. 541/5; V. V. 3 dec. 1921, nr 36; Eindverslag, bevattende de M. v. A., 2 jan. 1922. Vijftig jaar vroeger, op 10 juni 1871, Hand. 1870/1 bl. 182/3, zag de E. K. zich ook gesteld voor de vraag of zij bij de beoordeling van een wetsontwerp al dan niet met inmiddels gewijzigde omstandigheden rekening moet houden. Het betrof hier een wetsontwerp tot naturalisatie van A. E. Barge; de heer Barge nu was onlangs overleden. Na enige beschouwingen over de vraag of men het wetsontwerp op zijn eigen mérites moest onderzoeken, en dus aannemen omdat tegen de bedoelde naturalisatie geen bezwaren bestonden, dan wel verwerpen omdat het toch geen effect meer kon sorteren, besloot de E. K. met 21 tegen 8 stemmen tot verwerping. M.i. terecht, omdat de E. K. toch ook met de realiteit rekening moet houden (Nr 27). Intrekking van bij de E. K. aanhangige wetsontwerpen vond toen nog niet plaats; vg. De Block in R. M. 1936, bl. 136/7.

<sup>120</sup> Nr 62. Hand. E. K. 1921/2 bl. 385/98; Bijl. nr 230. Een gewijzigd ontwerp met facultatief premieverhaal werd op 3 mei 1922, Hand. bl. 804, zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd, hoewel sommige leden hun tegenstand alleen opgaven omdat de Tw. K. beide keren met op één na algemene stemmen het ontwerp had aanvaard en de E. K. zich daarbij behoorde neer te leggen.

<sup>121</sup> Nr 65. Hand. E. K. 30 en 31 mrt en 4 april 1922, 1921/2 bl. 531/41, 543/55, 560/77 en 579/98 — behandeld tegelijk met de Indische begroting voor 1922; V. V. 28 febr. 1922, Bijl. nr 315.

<sup>122</sup> Nr 67. Hand. E. K. 18 en 19 april 1923, 1922/23 bl. 557/66 en 585/97; Bijl. nr 281; vg. E. van Raalte in Vragen des Tijds 1922/3 dl II bl. 78/80 en 156/7. Sedert 1892 hadden de Spoorwegen de Greenwich-tijd; vg. De Bruyne/Japikse, dl VI bl. 53. In 1908 aanvaardde de E. K. zonder beraadslaging en z.h.s. een wetsontwerp tot invoering van de Amsterdamse tijd; vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 147. Na de geschiedenis in 1923 verwierp de E. K. wederom op 2 april 1925 een regeringsontwerp tot afschaffing van de zomertijd; ook deze keer is in de Hand. een groot aantal adressen en telegrammen vermeld, b.v. op de dag der beraadslaging 315 telegrammen; Hand. E. K. 1924/5 bl. 763/80; V. V. bl. 730/2, M. v. A. bl. 733/4; 31 tegen 17 stemmen (Nr 67). Op 10 oktober 1935 verwierp de E. K. met 32 tegen 8 stemmen een voorstel tot invoering van de middel-europese tijd; Hand. E. K. 1935/6 bl. 61/76 (Nr 77). Ook in de Tw. K. is de tijd kwestie herhaaldelijk behandeld; zie b.v. Hand. Tw. K. 1923/4 bl. 1199, 1925/6 bl. 285, en 1928/9 bl. 1554.

Vervolgens in 1923 een initiatiefvoorstel van Mevrouw Bakker-Nort, ingediend na een verworpen amendement, tot aanvulling van de Pensioenwet 1922, Staatsblad 240, in verband met het zg. zusterpensioen. De verdedigster wees erop, dat het (amendement en het) voorstel eigenlijk niets nieuws bevatte(n), omdat een gelijke mogelijkheid voor een zusterpensioen tot 1 juli 1921 had bestaan krachtens een Souverein besluit van 5 september 1814, nr 16; desniettemin werd het voorstel op 29 juni 1923 verworpen met 17 tegen 10 stemmen<sup>123</sup>. Het is begrijpelijk, dat de Kamer niet zo gauw op een kort tevoren verworpen amendement wilde terugkomen; in het Eindverslag van 28 juni 1923 wordt dit althans als een belangrijk bezwaar gezien.

Tenslotte in 1923 de verwerping op 12 juli met 29 tegen 5 stemmen van een wetsontwerp tot regeling van het dragen der kosten van openbare verpachtingen en van het uitloven van premiën bij openbare verkopen en verpachtingen. De Broederschap der Notarissen in Nederland had bezwaren te kennen gegeven tegen de afschaffing van het strijkgeld bij openbare verkopen<sup>124</sup>.

Ook het eerste halfjaar van 1925 liet de Eerste Kamer zich niet onbetuigd. Ik noemde reeds de verwerping van het voorstel Rutgers ter zake van de Drankwet en van het regeringsontwerp tot afschaffing van de zomertijd. Op 23 juni 1925 verwierp de Eerste Kamer met 24 tegen 14 stemmen een wetsontwerp tot aanvulling van de Kieswet, waarbij de stemplicht werd opgeheven voor hen die godsdienstige bezwaren daartegen hadden. Tijdens de behandeling werd er op gewezen, dat zekere grenzen bestaan voor het toegeven aan gemoedsbezwaren<sup>125</sup>.

De volgende dag volgde de verwerping met 21 tegen 15 stemmen van een initiatiefvoorstel van Mej. Westerman, door de Tweede Kamer op 19 mei 1925 aangenomen met 35 tegen 32 stemmen, strekkende tot aanvulling van artikel 3 der Lager-onderwijswet 1920 teneinde het onderwijs in de Franse taal weder op de lagere school in te voeren. In de Eerste Kamer werd opgemerkt dat met de bestaande regeling nog niet voldoende ervaring was opgedaan om haar nu reeds weer te wijzigen<sup>126</sup>. Bij verschillende van deze verwerpingen in de jaren 1922, 1923 en 1925 mag niet uit het oog worden verloren dat de Tweede Kamer hier betrekkelijk snel terugkwam op een eerder genomen besluit, waardoor wel de indruk moest worden gewekt van een zekere willekeur, onstandvastigheid, en toegeven aan beïnvloeding.

Na uitvoerige behandeling de dag tevoren verwierp de Eerste Kamer op 31 oktober 1929 met 28 tegen 19 stemmen een door de Tweede Kamer op 18 april 1929 slechts met 47 tegen 43 stemmen aangenomen initiatiefvoorstel Van den Heuvel c.s. tot het verlenen van tijdelijke steun aan de beetwortelsuikerindustrie. De stemmen waren verdeeld over de fracties en er bestond nogal verschil van oordeel over de vraag of het verlenen van steun aan de beetwortelsuikerindustrie werkelijk noodzakelijk was;

<sup>123</sup> Nr 68. Hand. E. K. 1922/3 bl. 979/83; Bijl. nr 475.

<sup>124</sup> Nr 69. Hand. E. K. 11 en 12 juli 1923, 1922/3 bl. 1019/29; Bijl. nr 43.

<sup>125</sup> Nr. 70. Hand. E. K. 1924/5 bl. 1004/9; V. V. bl. 995/6; M. v. A. bl. 996. Het ontwerp was door de Tw. K. op 28 mei 1925 aanvaard met 40 tegen 21 stemmen.

<sup>126</sup> Nr 71. Hand. E. K. 24 juni 1925, 1924/5 bl. 1022/35; V. V. bl. 978/80; M. v. A. bl. 990/2.

de vrees zich met deze steunverlening aan een hele bedrijfstak — in het verleden was wel financiële bijstand aan enkele ondernemingen verleend, b.v. de Koninklijke Hollandsche Lloyd, de Algemeene Middelstandskredietbank en de Rotterdamsche Bankvereniging — op het hellend vlak te begeven zal ook de uitslag der stemming wel hebben beïnvloed <sup>127</sup>.

Vervolgens vallen te noemen de verwerpingen van de wijziging van het pachtrecht en van de regeling der pachtcommissies in 1932. Nevens krachtige verdediging was er ook fel verzet tegen het continuatierecht van ten hoogste tien jaar, neergelegd in een nieuw artikel 1636 van het Burgerlijk Wetboek. Met 25 tegen 21 stemmen volgde de verwerping <sup>128</sup>. Het continuatierecht was niet opgenomen in het oorspronkelijke regeringsontwerp, maar het werd geïntroduceerd door een amendement-Fleskens <sup>129</sup>. Daarom ontstond in het katholieke kamp nogal wat beroering toen zich onder de 13 bij de stemming in de Eerste Kamer aanwezige katholieken 6 tegenstanders van het ontwerp, en wel voornamelijk op grond van dit continuatierecht, bleken te bevinden. De in de zomer van 1932 aan de beurt van aftreding zijnde katholieke tegenstemmers, de heren Arntz, Dobbelsmann en Van der Lande, werden niet herkozen. Een nieuw ontwerp, waarin het continuatierecht werd doorbroken door het zg. jubeljaar na een pachtduur van tenminste tien jaar en dat daarom o.m. Prof. Diepenhorst aan zijn zijde vond, bracht het tot de Pachtwet 1937 <sup>130</sup>.

#### 4. Verworpen ontwerpen sedert 1935

In de sfeer van bezwaren in verband met de rechtspositie der burgers liggen de nog te noemen verwerpingen van wetsontwerpen, door de Eerste Kamer uitgesproken in de jaren 1935 en volgende, uitgezonderd de wijziging van de Enquêtewet en die van de Grondwet. Op 8 maart 1935 werd het ontwerp Verkeerswet tegen lintbebouwing verworpen met 26 tegen 9 stemmen. De bezwaren, met name door de heren Briët, Van der Hoeven en Michiels van Kessenich onder woorden gebracht, richtten zich tegen te ver gaande beperking van de eigendom van aan Rijkswegen gelegen gronden en tegen vaststelling van eventuele schadeloosstellingen niet door de rechter maar door de minister <sup>131</sup>.

<sup>127</sup> Nr 74. Hand. E. K. 30 en 31 okt. 1929, bl. 21/49; V. V. en M. v. A. Hand. E. K. 1928/9 bl. 760/5 en 893/9.

<sup>128</sup> Nr 75. Hand. E. K. 1931/2, 3, 4 en 5 febr. 1932; o.a. een rede van Prof. Diepenhorst. Bijl. Hand. 1930/1 en 1931/2 nr 31, V. V. 1 april 1931. Eindverslag met M. v. A. 23 nov. 1931. Vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl IV bl. 209/18. Gelijktijdig werd met 24 tegen 22 stemmen verworpen de regeling der pachtcommissies; de heer Smeenge vergiste zich bij het uitbrengen van zijn stem, zodat de uitslag in werkelijkheid, zoals viel te verwachten, ook hier 25 tegen 21 was.

<sup>129</sup> Vg. Oud, t. z. p., bl. 91/4.

<sup>130</sup> Hand. E. K. 1936/7, 24, 25, 27 en 28 mei 1937 bl. 632/46, 654/6, 657/70 en 671/9; aangenomen met 28 tegen 14 stemmen. Vg. de artt. 4, 35 en 38 der Pachtwet; Oud, Het Jongste Verleden, dl V bl. 410/2. Art. 30 Pachtbesluit kent in beginsel weer een onbeperkt continuatierecht.

<sup>131</sup> Nr 76. Hand. E. K. 1934/5 bl. 483/504. Op 28 mei 1937 werd een gewijzigd ontwerp aangenomen met 29 tegen 12 stemmen; Hand. E. K. 1936/7 bl. 679/83. Vg. over de bezwaren der E. K.: J. J. Talsma, De Eerste Kamer en de lintbebouwing, in W. G. B. 1934 bl. 169/71 en 177/9.



Op 12 mei 1939 werd een wijziging van de Belemmeringenwet Privaatrecht verworpen met 19 tegen 14 stemmen. De bezwaren, vnl. naar voren gebracht door de heren Briët en Pollema, richtten zich vooral tegen de bepaling, dat de gedupeerde schadevergoeding zou kunnen vragen aan de kantonrechter, achteraf (c.q. hoger beroep en cassatie). Ik citeer uit de rede van de heer Pollema<sup>132</sup>: „Wij krijgen dus dezen toestand, dat de arme pachter — want in den geest van de Pachtwet worden de pachters meestal als arme eenvoudige menschen beschouwd — met al de daaraan verbonden proces- en dus kostenrisico moet procederen tegen den Staat der Nederlanden, die natuurlijk die procedure tot in hoogste instantie, zooals wij dat van den Staat in den regel gewoon zijn, met alle geoorloofde, ook formeele, middelen doorzet. Het kan dus jaren duren voor de pachter iets ontvangt. Tegen een wetsontwerp van een dergelijke frap-pant onsociale strekking heb ik principieel bezwaar”<sup>133</sup>.

Op 29 december 1939<sup>134</sup> volgde de verwerping met 22 tegen 17 stemmen van een ontwerp tot wijziging der Onteigningswet, beogende een onteigening spoediger haar beslag te doen krijgen door n.l. de aanwijzing van deskundigen reeds mogelijk te maken in het stadium, voorafgaande aan de rechterlijke procedure; de heren Michiels van Kessenich, Janssen, Briët en Pollema verhieven hiertegen hun stem, omdat zij vreesden dat hierdoor de rechten van de onteigenden tekort zouden worden gedaan — naar hun mening behoorde de beoogde tijdsbesparing te worden gevonden in de administratieve en niet in de rechterlijke procedure. Het be-toog van minister Gerbrandy kon de meerderheid van de Kamer niet overtuigen<sup>135</sup>.

Tenslotte één der beide verwerpingen, welke plaats vonden na de tweede wereldoorlog<sup>136</sup>. In haar vergadering van 27 juli 1948 verwierp de Eerste Kamer met 24 tegen 13 stemmen een ontwerp van wet tot wijziging der wet van 2 augustus 1935, houdende bepalingen betrekking hebbende op de Zeevaartdiploma's<sup>137</sup>. De bezwaren richtten zich tegen een herziening der rangorde van enkele zeevaartdiploma's, waartegen van de zijde der belanghebbenden, wier oordeel tevoren niet was ge-vraagd, werd geöpponeerd. Hoewel enkele andere wijzigingen, welke algemene instemming vonden, door het ontbreken van het recht van amendement daardoor tevens verloren gingen, is het votum van de Eerste Kamer zeer wel te verdedigen, omdat van de overheid mag wor-den verwacht, dat zij wijzigingen in de rechtspositie van bepaalde cate-gorieën werknemers niet aanbrengt dan na tenminste de vertegenwoor-digers dier categorieën in de gelegenheid te hebben gesteld hun oordeel te geven.

---

<sup>132</sup> Hand. E. K. 1938/9 bl. 628.

<sup>133</sup> Nr 78. Hand. E. K. 11 en 12 mei 1939, bl. 624/33.

<sup>134</sup> Nr 79. Hand. E. K. 1939/40, bl. 132/40.

<sup>135</sup> In art. 12 lid 2 der Wederopbouwwet (wet van 16 juni 1950, Stsbl. K 236) is wederom een voorafgaande aanwijzing van deskundigen voor het opnemen der schade mogelijk gemaakt. Deze wet is evenwel slechts van beperkte tijdsduur.

<sup>136</sup> De verwerpingen ter zake van de Grondwetsherzieningen 1952 en 1956 behandel ik hierna afzonderlijk.

<sup>137</sup> Nr 81. Bijl. Hand. E. K. 1947/8 nr 656; Hand. E. K. Buitengewone zitting 1948 bl. 6/8.

Op 3 december 1947 diende de Enquête-Commissie Regeringsbeleid 1940—1945 bij de Tweede Kamer een voorstel in tot wijziging van de wet van 5 augustus 1850, Staatsblad 45, tot regeling van het recht van onderzoek (enquête)<sup>138</sup>. Het kernpunt der wijzigingen lag in de aanvullingen van artikel 20 der Enquêwet, waardoor ook de beraadslagingen in de ministerraad onder het bereik der enquête zouden vallen, zulks behoudens een wettelijke verplichting tot geheimhouding of een beroep op het verschoningsrecht uit overwegingen van staatsbelang, dit laatste zo nodig bevestigd door de Kroon, dus onder verantwoordelijkheid van de contrasignerende ministers van het zitting hebbende kabinet. Tegen deze schending van het vertrouwelijk karakter der beraadslagingen in de ministerraad, waardoor ook de verhouding tussen de Koningin enerzijds en de ministers anderzijds zou kunnen worden geopenbaard, was reeds bij een minderheid der commissie bezwaar gerezen, en zowel in het Voorlopig Verslag en de Memorie van Antwoord<sup>139</sup> als bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer op 19 december 1947<sup>140</sup> is hierop breedvoerig ingegaan. Een amendement van de heer Sassen c.s., beogende een ondervraging van de ministers te beperken tot de in de ministerraad „gevallen beslissingen en de gronden, waarop dezelve rusten”, werd evenwel verworpen met 38 tegen 27 stemmen, waarna de door de meerderheid der commissie voorgestelde wijzigingen in artikel 20 der Enquêwet werden aangenomen met 36 tegen 29 stemmen. Er was hier een belangrijke staatsrechtelijke vraag aan de orde, welke bovendien geenszins een eenstemmige oplossing had gevonden in de Tweede Kamer. De behandeling in de Eerste Kamer<sup>141</sup>, welke eveneens deze vraag tot kernpunt had, ontwikkelde zich evenwel in andere richting dan in de Tweede Kamer. De Eerste Kamer bleek de grondigheid van het onderzoek der Enquête-Commissie wel te willen offeren voor het handhaven van het vertrouwelijk karakter der besprekingen in de raden van ministers der periode 1940—1945. Het haar door de Tweede Kamer toegezonden wetsontwerp werd dan ook verworpen met 27 tegen 15 stemmen. Het komt mij voor dat de Eerste Kamer hier juist heeft beslist: het vertrouwelijk karakter der beraadslagingen in de ministerraad behoort niet dan bij hoge uitzondering en bij volstreckte noodzaak te worden geschonden<sup>142</sup>.

### 5. Beschouwingen in verband met de genoemde verwerpingen

Afgezien van de verwerpingen in 1887, in 1922 en in 1952 van wijzigingen in de Grondwet, en de materieel-gelijke op het gebied der tienden

<sup>138</sup> Bijl. Hand. Tw. K. 1947/8 nr 658, 1—12.

<sup>139</sup> Bijl. nr 658, 6 en 7.

<sup>140</sup> Hand. Tw. K. 1947/8 bl. 919/35.

<sup>141</sup> Nr 80. Hand. E. K. 1947/8 bl. 60/78; 21 jan. 1948. In het V. V. was door enkele leden critiek geïoefend op het besluit van de Tw. K. tot het instellen der Enquête-Commissie; terecht wezen de heren Pollema (bl. 67) en In 't Veld (bl. 69) er op, dat elke Kamer haar eigen verantwoordelijkheid heeft en dat het de E. K. niet past wat dit betreft een oordeel te vellen over haar zusterkamer. V. V. 12 jan. 1948, M v. A. van de heer Donker 13 jan. 1948; Bijl. Hand. E. K. 1947/8 nr 658.

<sup>142</sup> De regering is, na de verwerping van het initiatiefvoorstel, zelf met een ontwerp tot wijziging der Enquêwet gekomen in de geest van het amendement Sassen c.s. Dit is geworden de wet van 18 mrt 1948, Staatsblad I 106.

in 1859, 1860 en 1863, ter zake van de visserij op de Zuiderzee in 1885 en 1888 en met betrekking tot de plaatselijke keuze in 1922 en 1925, zomede tot afschaffing van de zomertijd in 1923 en 1925 elk voor één tellend, zijn hierboven een en tachtig verwerpingen van wetsontwerpen vermeld<sup>143</sup> over de periode 1849 tot en met 1948. Het is dienstig deze een en tachtig verwerpingen nog op een andere wijze kortelijks te analyseren en wel in verband met de parlementaire verhoudingen.

In de eerste veertig jaren na 1848 waren de partijbindingen in het algemeen zwak en in het bijzonder onder de liberalen van verschillende richting. De leden van Tweede en Eerste Kamer waren meer individuele afgevaardigden van hun district of provincie dan vertegenwoordigers van politieke partijen of van bepaalde maatschappelijke stromingen; zij veroorloofden zich zelfstandig de mérites van ingediende wetsontwerpen te beoordelen en dienovereenkomstig te stemmen. Alleen de schoolstrijd en het kiesrecht lopen als een rode draad door het geheel. Er is bovendien een vrij veelvuldige wisseling zowel van ministeries als van ministers, herhaaldelijk veroorzaakt door actie van de Tweede Kamer<sup>144</sup>. Het parlementaire stelsel is nog in de groeiperiode<sup>145</sup>. In deze jaren<sup>146</sup> wordt door de Eerste Kamer dan ook één keer door de verwerping van een wetsontwerp het aftreden van een geheel ministerie veroorzaakt (1860), terwijl nog drie keer na het verwerpen van een begrotingshoofdstuk het heengaan van een minister volgt (1863, 1864 en 1870). Voor het tijdvak van 1849 tot en met 1888 houden we dan nog 36 verwerpingen van wetsontwerpen over, dus gemiddeld bijna elk jaar één. Bijna een derde hiervan houdt verband met openbare werken en ligt dus sterk in de belangenfeer; een ander derde ligt in de financieel-economische sector. In het algemeen waren de verwerpingen niet zo erg belangrijk.

In de volgende dertig jaren<sup>147</sup> is er in de regel een duidelijke par-

---

<sup>143</sup> De verwerping van de wijziging der pensioenwet voor de landmacht in 1855, die van de nadere bepalingen omtrent de verwisselbaarheid der muntbiljetten en omtrent het muntwezen in Ned. Indië in 1876 en die van de regeling der pachtcommissies in 1932 tel ik niet mede, omdat deze waren gegeven door de voorafgaande verwerping van de wijziging der pensioenwet voor de zeemacht, door die van de regeling van het Nederlandse muntwezen en door die van de wijziging van het pachtrecht.

<sup>144</sup> Van 1848 (ministerie-De Kempenaer) tot 1888 (ministerie-Heemskerk) waren er 17 verschillende ministeries met in totaal 118 verschillende ministers (personen), bij een aantal van 8 of 9 departementen. Zie Van Welderen Rengers, dl IV bl. 368/72.

Van 1888 (ministerie-Mackay) tot 1918 (ministerie-Cort van der Linden) waren er 8 verschillende ministeries met in totaal 75 verschillende personen als ministers, bij een aantal van 8 en sedert 1905 9 departementen. Drie dezer ministers — Smidt, Sprenger van Eyk, en Tak van Poortvliet — waren ook vóór 1888 reeds minister geweest. Er is ook in deze periode nog wel vrij veel wisseling van ministers. Zie Van Welderen Rengers, dl IV bl. 372/4.

<sup>145</sup> Vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 221 e.v., 306/7 en 322 e.v. Zie voor een analyse van de verhouding tussen regering en parlement in het tijdvak 1848 tot 1930 ook F. A. de Graaff, Verhouding van Regeering en Parlement, bl. 73 e.v. en voor het tijdvak van 1848 tot 1951 Lammers, bl. 48 e.v., 72 e.v. en 85 e.v. Vg. voor de periode 1849 tot 1890 eveneens C. W. de Vries, Overgrootvader Koning Willem III, bl. 162/250. Ik noem ook nog P. W. Kamphuisen, Gewoonterecht, Den Haag, 1935, bl. 132 e.v.

<sup>146</sup> Nrs 1 tot en met 40.

<sup>147</sup> Nrs 41 tot en met 58.

mentaire meerderheid en oppositie. Nog twee keer verwerpt de Eerste Kamer een begroting, in 1890 wegens het algemene optreden van de minister, in 1907 wegens sterk controversiële plannen tot legerhervorming. In 1904 wordt de Eerste Kamer, die een politieke meerderheid, tegengesteld aan die van de Tweede Kamer, heeft, na de verwerping van een principieel wetsontwerp ontbonden. Nog drie keer geeft de Eerste Kamer een afwijzend votum over een wetsontwerp met een principieel karakter (1900 Ongevallenwet, 1915 Eedswet, 1918 staatspensioen). Het is een tijd, waarin de verschillen tussen „rechts” en „links” in het Parlement herhaaldelijk scherp tot uiting komen; een gedeelte van de periode wordt beheerst door de figuur van Abraham Kuypers en door andere grote „rechtse” parlementariërs als Schaepman en De Savornin Lohman. De politieke partijen consolideren zich, het parlementaire socialisme is in opkomst (Troelstra, Schaper). De staatsbemoeiingen worden uitgebreid, vooral op sociaal terrein. De schoolstrijd en de uitbreiding van het kiesrecht vormen belangrijke politieke programapunten. De leden van Tweede en Eerste Kamer zijn in de eerste plaats lid van hun fractie geworden, en het district of de provincie, wier afgevaardigde zij zijn, is nog slechts een middel om het lidmaatschap der Kamer te bereiken. Naast de zojuist genoemde verwerpingen in de jaren 1890, 1900, 1904, 1907, 1915 en 1918 houden we in deze dertig jaren van 1889 tot en met 1918 nog slechts twaalf andere verworpen wetsontwerpen over, een beduidend lager getal dan in de vorige periode; en hiervan nog meer dan de helft liggende op het gebied der financiën.

De periode tussen de beide wereldoorlogen <sup>148</sup> kenmerkt zich eerst door de invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige verlegenvoording, vervolgens door het uiteenvallen van de rechtse coalitie na de afstemming van het gezantschap bij de Paus, tenslotte door de economische crisis der jaren dertig <sup>149</sup>. Het Belgisch Verdrag, in de Tweede Kamer ternauwernood aangenomen, kan niet de instemming van de Eerste Kamer verwerven en de minister van buitenlandse zaken verbindt hieraan zijn ontslag (1927). We houden voor de jaren 1921 tot en met 1939 dan nog 20 verwerpingen van wetsontwerpen over. Hiervan vallen er reeds tien in de jaren 1921, 1922 en 1923; één ontwerp had zijn belang verloren (pand Kneuterdijk, 1922), één betrof de zomertijd (1923), één was een te spoedige aanvulling van de Pensioenwet (1923), één was onvoldoende gemotiveerd (buskruit, 1921); drie ontwerpen werden slechts met één stem meerderheid verworpen (voorstel Ketelaar, 1921, Pensioenwet 1922, voorstel Rutgers, 1922). Ook in 1925 werden een ontwerp en een voorstel van wet verworpen, waarbij wel wat snel op een eerder genomen besluit van de Tweede Kamer werd teruggekomen; een ander voorstel, dat enkele jaren vroeger door de Eerste Kamer was afgewezen, werd wederom verworpen. De tijdregeling is nog twee keer zonder succes aan de orde geweest (1925 en 1935). Belangrijk waren de verwerpingen in 1929 (steun aan de beetwortelsuikerindustrie) en in 1932 (wijziging pachtrecht). De verwerping van 1928 lag op het terrein der belastingen. De verwerpingen van de Verkeerswet tegen lintbebouwing in 1935 en van de wijzigingen der Belemmeringenwet Privaatrecht en der Onteige-

<sup>148</sup> Nrs 59 tot en met 79.

<sup>149</sup> Vg. Oud, Const. Recht, dl I bl. 246 e.v.

ningswet in 1939 vonden een verklaring in het ontbreken van voldoende waarborgen voor de belanghebbenden. Het getal verwerpingen in deze derde periode lijkt hoog, maar het vindt een gereede verklaring in de aard der ontwerpen.

Afgezien van de Grondwetsherziening in 1952 waren er na de tweede wereldoorlog twee verwerpingen in 1948<sup>150</sup>. Waar nog een verwerping dreigde, werd zij bezworen door het stellen van de kabinetskwestie (grenscorrecties met Duitsland, 1949) of door het intrekken van het wetsontwerp (Interimregeling Suriname, 1949). Wil men een getal, dan zou men moeten uitgaan van vier reële en potentiële verwerpingen sedert 1946. Men overwege daarbij, dat het aantal werkelijk belangrijke wetsontwerpen vooral sedert 1945 zeer is toegenomen; ik noem slechts de verhouding met Indonesië, de internationale betrekkingen, de belastingen en het sociaal-economische terrein. Het getal vier is dan ook zeer gering<sup>151</sup>.

Met het terugdringen van het koninklijk prerogatief, de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid en de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht is gepaard gegaan een verandering van de opvattingen omtrent de betekenis van de representatie. Aanvankelijk is de verkiezing enkel een keuze van personen voor de afvaardiging ter nationale vergadering, waarbij uit de aard der zaak de politieke opvattingen dier personen wel een rol speelden maar in hun aanwijzing toch niet een uitdrukking van de wil der burgers met betrekking tot de richting van het regeringsbeleid werd gezien<sup>152</sup>. Bij Thorbecke is vertegenwoordigen dan ook niet de wil van het kiezersvolk openbaren, maar de rechten van het volk zelfstandig zonder last of ruggespraak uitoefenen, om welke reden de kiezer de beste, de waardigste behoort te kiezen om hem te vertegenwoordigen<sup>153</sup>. Bij Buys en De Savornin Lohman is al een verdere ontwikkeling op te merken. Volgens de eerste is de vertegenwoordiger wel vrij van de kiezers, maar behoort er een politieke homogeniteit te

---

<sup>150</sup> Nrs 80 en 81. Zie hiervóór bl. 60/1.

<sup>151</sup> Aan het einde van 1954 is een wetsontwerp tot wijziging van de begroting van het Scheepvaartfonds voor 1954, in verband met de voorgenomen aankoop van een emigrantenschip, nog niet gered door de stem van de voorzitter. De behandeling had met grote spoed plaats gevonden. Bijl. 1954/5 nr 3782: indiening 22 nov. 1954; Tw. K. 13 dec. V. V. van de vaste commissie voor de scheepvaart, dezelfde dag M. v. A.; Hand. 14 dec. 1954, III bl. 3457/65, stemming 15 dec., bl. 3481, 59 tegen 15 stemmen. E. K. 21 dec. V. V., 22 dec. M. v. A.; Hand. 22 dec. 1954, III bl. 3087/3103, 19 tegen 17 stemmen. Wet van 24 dec. 1954, Stsbl. 637. De aankoop is toch niet doorgegaan: Bijl. Hand. Tw. K. 1954/5 III 3782 nr 7.

<sup>152</sup> Vg. Laferrière, Manuel de Droit Constitutionnel, bl. 417; De Jong, Pol. Org. in West-Europa na 1800, bl. 274 e.v.; H. R. Nord, Historische ontwikkeling en beteekenis van de representatiedachte in het staatsrecht, prfchr. Leiden, Leiden, 1945, bl. 64. Vg. ook M. W. Scheltema, Beschouwingen over de vooronderstellingen van ons denken over recht en staat, Groningen, 1948, bl. 188.

<sup>153</sup> Vg. R. H. Pos, Evenredige vertegenwoordiging en volksvertegenwoordiging, prfchr. Leiden, Leiden, 1939, bl. 34; Struycken, Politieke Opstellen, Arnhem, 1916, bl. 66/7; J. H. P. M. van der Grinten, Het Parlementarisme, in Verspreide Opstellen, bl. 129; Verkade, Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke, 1798—1872, Arnhem, 1935, bl. 95 e.v.; F. J. F. M. Duynstee, Het Glazen Huis, Den Haag, 1946, bl. 39 e.v.

bestaan tussen zijn opvattingen en die van de kiezers<sup>154</sup>. Volgens de tweede moet niet alleen de eis van voortreffelijkheid van de vertegenwoordiger worden gesteld, maar dient er ook overeenstemming te bestaan tussen zijn beginselen en die van de kiezers<sup>155</sup>. Tegenwoordig stemt de kiezer in de eerste plaats op een partij en de persoon van de lijsttrekker of van de partijleider, zelfs die van de kandidaat bij een districtenstelsel als in Engeland, is daarbij in de regel slechts van ondergeschikte betekenis<sup>156</sup>. De afgevaardigde is dus reeds sterk gebonden door de opvattingen en de sfeer die in zijn partij leven en wanneer er een coalitieregering is gevormd bovendien aan het program of de richtlijnen van het kabinet, welke zijn fractie heeft onderschreven. Bij de tegenwoordige omvang van de overheidstaak en de ingewikkeldheid van de problemen waarvoor de wetgever en het bestuur zich geplaatst zien is een beperking van de zelfstandigheid van de afgevaardigde binnen het kader van een partijorganisatie trouwens onvermijdelijk geworden. De geschetste ontwikkeling in de betekenis van de representatie en in het bijzonder meer nog, wat betreft de Tweede Kamer, de binding van de fracties der regeringsmeerderheid aan het beleidsprogram van het kabinet, heeft tot gevolg gehad, dat intrekking van een bij de Tweede Kamer ingediend wetsontwerp of verwerping van een wetsontwerp door de Tweede Kamer tegenwoordig nog slechts een enkele maal plaats vindt en dat ook de Eerste Kamer nog slechts in weinige gevallen een ander standpunt dan regering en Tweede Kamer blijkt te huldigen, althans daarvan door verwerping van een wetsontwerp blijk geeft.

## 6. Verwerpingen van initiatiefvoorstellen

In de periode van 1849 tot en met 1948 heeft de Eerste Kamer zestien keer een initiatiefvoorstel verworpen. Drie keer een identiek voorstel, dat na enkele jaren wederom de eindstreep in de Tweede Kamer had gehaald, n.l. op het gebied der tienden in 1859 en 1860, ter zake van de visserij op de Zuiderzee in 1885 en 1888, en met betrekking tot de plaatselijke keuze in 1922 en 1925<sup>157</sup>. Belangrijk waren de verwerpingen van het voorstel Schaepman betreffende het onderwijsartikel der Grondwet in 1887, van het voorstel Marchant betreffende het staatspensioen in 1918, en van het voorstel tot aanvulling der Enquêtewet in 1948<sup>158</sup>. Van de overige zeven<sup>159</sup> vallen er vijf in de jaren 1921, 1923, 1925 en 1929, toen de kabinetten niet erg krachtig waren, hetgeen wellicht mede indiening der voorstellen en aanneming door de Tweede Kamer heeft bevorderd<sup>160</sup>.

<sup>154</sup> Buys, dl I bl. 374 e.v. en 453 e.v. Vg. Pos, bl. 36.

<sup>155</sup> Vg. Pos, bl. 37.

<sup>156</sup> Er zijn wel uitzonderingen, b.v. Colijn in de jaren dertig, Drees na de oorlog, Attlee en Churchill in Engeland sedert 1945. Vg. Laferrière, bl. 418/9. De kiezer selecteert dus niet meer; vg. G. E. Langemeijer, Representatie en Selectie, in N. Jb. 1950, bl. 469 e.v. In feite gaat er weer een min of meer imperatief mandaat gelden, hoezeer ook in de Grw. verboden, art. 96 jo. 101 lid 1; vg. Laferrière, bl. 826.

<sup>157</sup> Nrs 15, 39 en 63. Vg. Pippel, bl. 482/3.

<sup>158</sup> Grondwet 1887 en nrs 57 en 80.

<sup>159</sup> Nrs 6, 35, 61, 67, 68, 71 en 74.

<sup>160</sup> Vg. over de houding der regering ter zake van initiatiefvoorstellen Oud, Const. Recht, dl II bl. 146/52; Pippel, bl. 479/82; Van der Pot, Staatsrecht, bl. 326: „De Regering is wel op de hoogte, maar pleegt zich niet in de beraadslaging te mengen”. Zie in verband met het initiatiefvoorstel-Oud c.s., 1956, hierna bl. 72.

## 7. Grondwetsherziening 1952

Tenslotte volgen hier de verwerpingen van wetsontwerpen tot het in overweging nemen van voorstellen tot Grondwetswijziging, waartoe de Eerste Kamer overging in haar vergadering van 7 mei 1952. Het betrof hier: a) wijziging van het veertiende hoofdstuk en van enige andere artikelen, in verband met de na de soevereiniteitsoverdracht gewijzigde rechtsverhouding tot Indonesië en Nieuw Guinea; b) uitbreiding van het aantal leden van de Eerste Kamer van 50 tot 75; en c) verlaging van de minimum-leeftijd voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer en der Provinciale Staten van 30 tot 23 jaar.

Wat het eerste ontwerp betreft bleken enkele fracties bezwaar te hebben omdat naar haar mening de bestaande bepalingen gevoeglijk konden worden gehandhaafd tot ook de rechtsverhouding met Suriname en de Nederlandse Antillen volledig was geregeld, terwijl een andere fractie zich niet kon verenigen met een in de Tweede Kamer plaats gevonden amendering van artikel 212. De verwerping had plaats met 34 tegen 16 stemmen.

Van het in de beide andere ontwerpen voorgestelde werd door een ruime meerderheid de noodzaak niet ingezien; een verandering in de getalsverhouding tussen Tweede en Eerste Kamer werd weinig belangrijk geacht, omdat het in de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal toch niet tot een stemming zal komen. De ontwerpen werden verworpen met onderscheidenlijk 29 tegen 21 en 30 tegen 20 stemmen, over alle fracties verdeeld. De vergadering was dus voltallig<sup>161</sup>.

De tragedie van de Grondwetsherziening 1952 was op 7 mei 1952 nog niet tot een einde gekomen. In haar vergadering van 31 juli 1952 verwierp de Eerste Kamer nl. met 28 stemmen vóór en 17 stemmen tegen, waardoor de Grondwettelijk vereiste meerderheid niet werd verkregen, één der beide nog overgebleven ontwerpen tot wijziging der Grondwet, nl. dat betreffende de uitbreiding van de Tweede Kamer<sup>162</sup>.

In hoofdzaak werden vijf bezwaren aangevoerd. Vooreerst werd een uitbreiding van de Tweede Kamer tot 150 leden door verscheidene leden geenszins noodzakelijk geacht, en zo al de noodzaak aanwezig leek dan toch niet zodanig urgent, dat de totale herziening der Grondwet niet zou kunnen worden afgewacht; bovendien zou een meer efficiënte outillering van de Tweede Kamer wellicht een uitbreiding geheel of gedeeltelijk overbodig kunnen maken. Ten tweede zou een uitbreiding van de Tweede Kamer tot 150 leden wijziging brengen in de getalsverhouding tussen Eerste en Tweede Kamer; weliswaar had de Eerste Kamer zelf haar eigen uitbreiding op 7 mei 1952 verworpen, maar het is begrijpelijk dat sommige leden bij de tweede lezing der Grondwetsherziening deze omstandigheid

---

<sup>161</sup> Bijl. Hand. E. K. 1951/2 nr 2341; Hand. E. K. 6 en 7 mei 1952, 1951/2 bl. 810/59. Zie over de geschiedenis dezer voorstellen tot wijziging der Grondwet: A. J. M. van Nispen tot Pannerden, De eerste lezing van de grondwetsherziening, in T. v. O. 1952 bl. 221/5 en 269/73; C. W. van der Pot, De Grondwetsherziening 1952, III, in N. Jb. 1952 bl. 521 e.v.; Kranenburg, Staatsrecht, bl. 741/6 en supplement 8 bl.; E. van Raalte, De Grondwet. Wijzigingen van 1953, Alphen a/d Rijn, 1954, bl. 1 e.v. Een beknopt overzicht in het ARKA-weekblad 7 juni 1952, bl. 190.

<sup>162</sup> In verband met het volgende A. J. M. van Nispen tot Pannerden, De tweede lezing van de Grondwetsherziening, in T. v. O. 1953 bl. 257/61.

in hun overwegingen betrokken. In de derde plaats bestond bij de meeste leden groot bezwaar tegen de beide door de Tweede Kamer in het wetsontwerp aangebrachte amendementen, welke niet alleen betrekking hadden op de Tweede maar ook op de Eerste Kamer; vooral de mogelijkheid bij de wet stemoverdracht toe te laten, zij het slechts in speciale gevallen, vond vrijwel geen instemming. Vervolgens werd de Eerste Kamer juist door deze amendementen, welke ook door de regering in eerste instantie waren ontraden, en welker inhoud beter in een initiatiefvoorstel zou zijn belichaamd, voor de moeilijkheid geplaagd dat zij de enkele uitbreiding van de Tweede Kamer niet meer op haar eigen mérites alleen kon beoordelen. Tenslotte heeft ook de overhaaste behandeling van het wetsontwerp bij vele leden bezwaar ontmoet en het is niet uitgesloten dat ook hierdoor de stemming ongunstig werd beïnvloed. Minister Beel kon door zijn verdediging van het ontwerp nog enkele stemmen winnen, maar toch niet voldoende <sup>103</sup>.

De verwerping, welke toch eigenlijk niet werd verwacht, ook al was het resultaat der stemming in eerste lezing op 7 mei 1952 slechts 27 tegen 23 stemmen geweest, was ongetwijfeld voor veel politici en voor verschillende aspirant-Tweede Kamerleden een teleurstelling. Waren drie tegenstemmen anders uitgebracht, dan zou het ontwerp zijn aangenomen. De Tweede Kamer heeft het resultaat echter aan zichzelf te wijten: ware de Eerste Kamer in de gelegenheid geweest het ontwerp te beoordelen zonder de ontsiering met de twee amendementen Andriessen c.s., dan zou waarschijnlijk de stemming veel gunstiger zijn verlopen; de Eerste Kamer zou dan niet zo licht de 76 voorstemmers in de Tweede Kamer hebben getrotseerd <sup>104</sup>. De regering, zelf tegenstandster van de amendementen, heeft wel getracht het gezicht van de Tweede Kamer en het ontwerp te redden door de amendementen „in de ijskast te plaatsen”, maar levergeefs. In het algemeen heeft men zich „gleichgültig” bij de verwerping neergelegd.

Prof. Van den Bergh, bekend tegenstander van de Eerste Kamer, heeft haar haar beslissing zeer kwalijk genomen <sup>105</sup>. Materiëel ging het volgens hem, na de frigidaire-behandeling, alleen nog maar over de enkele uitbreiding van de Tweede Kamer tot 150 leden. Nu deze Kamer zich met 76 tegen 15 stemmen in tweede lezing voor het ontwerp had verklaard mocht de Eerste Kamer haar niet meer een brevet van onbekwaamheid en onvolwaardigheid geven, teminder nu in tweede lezing de bezwaren van de Eerste Kamer, naar voren gekomen bij de eerste lezing, te licht waren bevonden. Hiertegen kan worden opgemerkt, dat de zaak wel wat eenzijdig wordt gesimplificeerd wanneer men de wijziging in de getals-

---

<sup>103</sup> Zie Bijl. Hand. E. K., Buitengewone Zitting 1952, I nr 2700—3, bl. 1/4 (V. V. 29 juli 1952), bl. 5/6 (Nota Gerretson); I nr 2700—3a, bl. 1/2 (M. v. A. 30 juli 1952). Hand. idem, II, 31 juli 1952, bl. 2003/16.

<sup>104</sup> De voorzitter van de E. K. constateerde in haar vergadering van 16 september 1952 (Hand. 1952/3, I bl. 3) trouwens, dat de enkele uitbreiding van het ledental van de Tw. K. tot 150 zonder de gewraakte amendementen ruimschoots de gequalificeerde meerderheid zou hebben bereikt.

<sup>105</sup> In Het Vrije Volk; in de Nijmeegse editie het nummer van 7 aug. 1952. Zie in verband met het volgende ook een artikel in de Nieuwe Rotterdamse Courant van 4 aug. 1952, getiteld „De Heren Zeventien”, met correctie in het nummer van 5 aug. 1952.



verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer, welke toch bij een Verenigde Vergadering niet zonder belang behoef te blijken, en de beide „ingevroren” amendementen Andriessen c.s., welke ook op de Eerste Kamer betrekking hadden, voor het oordeel der Eerste Kamer zonder gewicht acht. En waarom zou de Eerste Kamer juist hier haar eigen standpunt moeten prijs geven? Het is toch niet uitgesloten, dat de Tweede Kamer het bij het verkeerde eind heeft of zelfs dat zij in dit geval meer particuliere overwegingen dan het landsbelang liet spreken? De Eerste Kamer is er juist, als Kamer van revisie, om zelfstandig de zaak nog eens te overwegen, zeker wanneer zij een wijziging in de Grondwet en dus in de grondslagen van ons staatsbestel betreft. Het valt veelmeer in de Eerste Kamer te prijzen dat zij zich niet heeft laten weerhouden tot een zelfstandig oordeel door het, inderdaad nogal imposante, votum van de Tweede Kamer. Of het oordeel van de Eerste Kamer juist was zal de toekomst moeten leren; dat vijf zesden der aanwezige Tweede Kamerleden vóór stemden is, nu het voornamelijk om haar eigen samenstelling ging, zeker geen afdoend bewijs voor de onjuistheid van het oordeel van de Eerste Kamer<sup>166</sup>.

Prof. Duynstee<sup>167</sup> noemt het votum van de Eerste Kamer een „ongelukkige beslissing”, waar evenwel staatsrechtelijk niets tegen in te brengen valt. Hij acht de beslissing ongelukkig omdat de Tweede Kamer in overgrote meerderheid het ontwerp bleek te steunen en omdat bij de voorbereiding der verkiezingen voor de Tweede Kamer de verwachte uitbreiding een grote rol had gespeeld. De Eerste Kamer had met de psychologische factoren meer rekening kunnen houden. Ik kan deze opvatting niet onderschrijven. Dat bij de voorbereiding der verkiezingen door de partijen, en met name de beide grootste, reeds met de uitbreiding rekening werd gehouden lag voor de hand, maar men kende het votum van de Eerste Kamer van 7 mei 1952 (27 tegen 23 stemmen), dat tot grote voorzichtigheid bij het wekken van verwachtingen moest manen. In ieder geval mocht men niet vertrouwen de Eerste Kamer psychologisch of staatkundig te binden door vooruit te lopen op de uitslag der procedure tot herziening der Grondwet. Zou men dit vertrouwen wel hebben gehad, dan getuigt de gevolgde practijk van een ernstig gebrek

<sup>166</sup> Prof. Van den Bergh stelt nog dat het Nederlandse volk voor de uitbreiding van de Tweede Kamer was, en dat het resultaat der stemming in de Eerste Kamer het Nederlandse volk dus de handschoen heeft toegeworpen. Dit lijkt mij een petitio principii. Het Nederlandse volk heeft zich bij de verkiezingen van 25 juni 1952 in het geheel niet uitgesproken over de uitbreiding van de Tweede Kamer. Het zou dit trouwens ook bij een afzonderlijke Grondwetkamer niet hebben gedaan. Bovendien wordt het Nederlandse volk niet alleen vertegenwoordigd door de Tweede Kamer, maar ook door de Eerste. Ongeveer in gelijke geest als Van den Bergh: E. van Raalte in een artikel in *Vrij Nederland* van 9 aug. 1952, getiteld „Gij hebt het gewild, Heren Zeventien. Opheffing of breideling der Eerste Kamer”: de E. K. heeft schromelijk gehandeld tegen de volkswil, temeer nu van handelen van de Tw. K. in strijd met de rechtsovertuiging van het volk zeker geen sprake was. Ook Prof. Romme gaat blijkbaar in deze richting in zijn artikel „Merkwaardige start” in de *Volkskrant* van 20 sept. 1952.

Zie voor een verdediging van het oordeel der E. K. ook A. M. Donner, in zijn bespreking van Van den Bergh's rede „Herziening der herziening”, in *A. R. S.*, juni 1953 (bl. 215/23) op bl. 219/20.

<sup>167</sup> In *De Maasbode* van 1 aug. 1952.

aan waardering voor de betekenis van onze Grondwet. Het zou misschien nog anders geweest zijn wanneer de uitbreiding van de Tweede Kamer bijzonder urgent was geweest. Maar dat kan toch niet worden volgehouden, teminder nu het „onbaatzuchtig” argument dat de uitbreiding wel voornamelijk nodig was ter versterking van de kleinere en kleinste fracties, hetgeen de belangrijkste overweging der regering was<sup>168</sup>, juist het minst gehoor vond bij deze fracties zelve. „De uitbreiding van de Tweede Kamer, hoewel goed verdedigbaar, is zeker niet zo urgent, dat zij niet nog een paar jaar zou kunnen wachten”, zegt ook Van der Pot<sup>169</sup>. En nu laat ik nog buiten beschouwing, dat het hier niet meer alleen om de uitbreiding van de Tweede Kamer tot 150 leden „pur et simple” ging, maar ook om twee amendementen die daar erg weinig mee te maken hadden.

Volgens Prof. Romme<sup>170</sup> heeft de Eerste Kamer door haar handelwijze nog weer eens temeer haar karakter van doublure van de Tweede Kamer onderstreept. Ik meen deze uitspraak zo te moeten begrijpen, dat de Eerste Kamer bij de beoordeling van het ontwerp te veel in détails is getreden<sup>171</sup>. Nu heeft de Eerste Kamer zich inderdaad in het algemeen te onthouden van een gedetailleerd onderzoek van een wetsontwerp, zij heeft in de eerste plaakts de grote lijn, de leidende gedachte, van een wetsontwerp te beoordelen, maar dat kan toch alleen maar gelden wanneer het ontwerp een eenheid vormt, waarin door amendementen wijzigingen zijn aangebracht welke rechtstreeks betrekking hebben op het onderwerp van het ontwerp. Dit nu kan juist niet gezegd worden van het onderhavige ontwerp, waarvan de beide amendementen zeker niet een integrerend deel vormden. Trouwens, zou de Eerste Kamer zich in normale gevallen nog kunnen bepalen tot het waken tegen misbruik van het recht van amendement, bij een herziening der Grondwet gaat dit naar mijn mening niet op. Een amendement in een ontwerp tot herziening der Grondwet, dat voor zijn aanneming niet een twee-derden-meerderheid nodig heeft<sup>172</sup>, moet door de Eerste Kamer op zijn eigen mérites worden beoordeeld, in ieder geval wanneer het principiële betekenis heeft, en zodanige betekenis kan aan het amendement Andriessen c.s. betreffende de stemoverdracht niet worden ontzegd<sup>173</sup>.

---

<sup>168</sup> Vg. b.v. nog minister Beel in de E. K. op 31 juli 1952, Hand. Buiteng. Zitting 1952, II bl. 2015.

<sup>169</sup> De Grondwetsherziening 1952, III, in N. Jb. 1952, bl. 521 c.v. T. a. p. bl. 525. Van der Pot acht het amendement Andriessen c.s. betreffende de stemoverdracht zeer ongewenst en hij hoopt daarom dat de E. K. het ontwerp in tweede lezing zal verwerpen.

<sup>170</sup> In de Volkskrant van 2 aug. 1952.

<sup>171</sup> De bedoeling van Romme zou ook kunnen zijn, dat de Eerste Kamer een met behoorlijke meerderheid door de Tweede Kamer uitgesproken votum als een gegeven heeft te aanvaarden, tenzij het duidelijk in strijd is met de volkswil. Dit gaat in de richting van toetsing der besluiten van de Tw. K. aan de rechtsovertuiging van het volk, het denkbeeld van Krabbe. Deze idee wordt zeker niet algemeen aanvaard.

<sup>172</sup> Het amendement Andriessen c.s. betreffende de stemoverdracht werd in de Tw. K. aangenomen met 52 tegen 36 stemmen, dus geen gequalificeerde meerderheid.

<sup>173</sup> De uitbreiding van de Tw. K. tot 150 leden was voor de parlementsleden

Staatsrechtelijk kan men de Eerste Kamer geen verwijt maken. Wijziging van de Grondwet is nu eenmaal een zaak van de Grondwetgever en daarbij behoort ook de Eerste Kamer met gequalificeerde meerderheid. Zelfs enkele wijziging van het ledental van de Tweede Kamer is, nog afgezien van de wijziging in de getalsverhouding tussen beide Kamers welke er het gevolg van is, niet alleen een zaak van de Tweede Kamer, al was het reeds vanwege de grotere uitgaven, die er uit voortvloeien <sup>174</sup>. Staatskundig beschouwd zou men kunnen zeggen dat de Eerste Kamer slechts bij uiterste noodzaak een wetsontwerp mag afstemmen. Maar wat is uiterste noodzaak en welke maatstaven moet men daarvoor aanleggen? Verstaat men onder uiterste noodzaak alleen die gevallen, waarin de Tweede Kamer kennelijk misbruik van haar macht maakt of de grondslagen van ons staatsbestel ondermijnt, dan is men nog geen stap verder, want ook dit is weer een politieke vraag. In het onderhavige geval kan men ook wel stellen dat de Tweede Kamer misbruik van haar recht van amendement heeft gemaakt en dat zij door de mogelijkheid van stemoverdracht te openen een grondslag van ons staatsbestel heeft ondermijnd.

Zeventien leden van de Eerste Kamer hebben hier een Grondwetsherziening tegen gehouden, tegen de stemmen van 28 andere Eerste Kamerleden en 76 Tweede Kamerleden <sup>175</sup>. Dit is een gevolg van de Grondwettelijk vereiste gequalificeerde meerderheid. Bezwaren tegen de betreffende bepalingen der Grondwet moet men echter niet richten tegen de Eerste Kamer maar tegen de Grondwetgever. Theoretisch kunnen zelfs negen Eerste Kamerleden een Grondwetsherziening tegen houden tegenover, zeg, 90 leden der Tweede Kamer <sup>176</sup> en 17 andere Eerste Kamerleden, dus 9 tegen 107. Dit is geen argument tegen de Eerste Kamer, hoogstens kan

---

der K.V.P. een programmpunt. Het is dus waarschijnlijk, dat de drie K.V.P.-leden der E. K., die tegen het ontwerp stemden, hun stem anders zouden hebben uitgebracht wanneer zij alleen over de uitbreiding van de Tw. K. hadden moeten stemmen — en dan zou het ontwerp dus de vereiste meerderheid hebben behaald —, maar nu konden zij de amendementensaus kennelijk niet op de koop toe nemen. Naar de mening van Prof. Romme hadden zij dit blijkbaar wel moeten doen, omdat het programmpunt door hun partij was aanvaard na het aannemen der amendementen Andriessen c.s. in de Tw. K. In het algemeen zal toch moeten worden gezegd, dat een programmpunt niet hetzelfde is als een geclausuleerd programmpunt. Eén der „schuldige” K.V.P.-leden van de E. K., de heer Kropman — de beide andere waren de heren Van Lieshout en Verhey — heeft in De Linie van 8 aug. 1952 opgemerkt, dat hij wel had beloofd een glas wijn te drinken, maar niet met twee scheuten azijn er in.

<sup>174</sup> De Eerste Kamer behoeft zich bij haar oordeel over de noodzaak of wenselijkheid van uitbreiding van de Tw. K. zeker niet zonder meer bij de beslissing van die Kamer neer te leggen. Ook over een punt als de schadeloosstelling voor de leden van de Tw. K. heeft de E. K. uit de aard der zaak zeggenschap; zij kan en mag dit niet aan de verantwoordelijkheid van de leden van de Tw. K., de direct-belanghebbenden, en van de regering overlaten; vg. de heer Wendelaar in de E. K. 22 dec. 1953, Hand. 1953/4 II bl. 2075.

<sup>175</sup> Rekent men, dat de vijf afwezige leden der E. K. zouden hebben gestemd zoals zij in eerste lezing deden, dan wordt het resultaat in de E. K. 31 stemmen voor en 19 tegen.

<sup>176</sup> Er zullen er ook daar wel enkelen tegen stemmen of geacht worden tegen te stemmen.

het dat zijn tegen de procedure tot Grondwetswijziging<sup>177</sup>. Gaat men echter op deze manier tellen, dan heeft elke negatieve beslissing van de Eerste Kamer de schijn tegen zich. Immers ook in gewone gevallen behoeft de zaak niet veel beter te liggen; daar kan het zijn 13 Eerste Kamerleden<sup>178</sup> tegen 13 andere Eerste Kamerleden en wederom, zeg, 30 Tweede Kamerleden dus 13 tegen 103. Wil men dit voorkomen, dan kan men alleen de bevoegdheid van de Eerste Kamer om een wetsontwerp af te stemmen aan banden leggen door een bepaalde gequalificeerde meerderheid in de Tweede Kamer voldoende te achten ook tegen een andersluitend votum van de Eerste Kamer<sup>179</sup>.

Het is gebruikelijk de ontbinding der Kamers en de volgende verkiezingen in het kader van de procedure tot Grondwetsherziening<sup>180</sup> te doen samenvallen met de periodieke ontbinding en nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer<sup>181</sup>. Dit heeft tot gevolg, dat de eindtermijn voor de eerste lezing ener Grondwetsherziening in beide Kamers tevoren vaststaat. Bij de beoordeling van het votum der Eerste Kamer van 31 juli 1952 mogen we dit toch niet over het hoofd zien. Het lijkt mij geenszins uitgesloten dat de Eerste Kamer reeds in eerste lezing op 7 mei 1952, toen de stemmenverhouding slechts 27 tegen 23 was, tot verwerping van het onderhavige wetsontwerp zou zijn overgegaan, indien zij niet in tijdnood had verkeerd. Zonder deze tijdnood zou er zeker gelegenheid zijn geweest nog een nieuw wetsontwerp in behandeling te nemen, waarin alleen de uitbreiding der Tweede Kamer tot 150 leden zonder de gewraakte amendementen het onderwerp zou vormen.

In de bij Koninklijke boodschap van 13 juli 1955 aangeboden, weinig omvangrijke, voorstellen tot Grondwetsherziening wordt wederom een uitbreiding van de Tweede Kamer tot 150 en van de Eerste Kamer tot 75 leden aanhangig gemaakt<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> Zie het voorstel van G. van den Bergh (wet plus facultatief referendum met 3/5 meerderheid) in zijn rede 8 jan. 1953, Herziening der Herziening, Amsterdam, 1953; C. W. van der Pot, Het probleem van de Eerste Kamer, in N. Jb. 1953, bl. 429/35. Van der Pot, Staatsrecht, bl. 98/102. Zie ook in het algemeen het rechtsvergelijkend overzicht door M. V. Polak, De stelsels van grondwetswijziging, in N. Jb. 1953, bl. 489/97. Critiek op het voorstel van Van den Bergh reeds terstond op 13 jan. 1953 door de heer Kropman in de E. K.; Hand. 1952/3 bl. 76; verder door Van der Pot t.a.p. in het N. Jb. en door Duynstee aldaar bl. 889 e.v. Zie tenslotte art. 55 lid 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: afwijking van de Grondwet bij wijziging van het Statuut mogelijk met volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen in de nieuw-gekozen Kamers.

<sup>178</sup> Art. 116 der Grondwet.

<sup>179</sup> Vg. het rapport Staatskundige Hervormingen, bl. 212 e.v.; C. J. Nierstrasz in T. v O. 22 nov. 1951 bl. 445/6; vg. ook het rapport der commissie Witteman, bl. 21. Zie in verband met de houding der Eerste Kamer op 31 juli 1952 voorts de Algemene politieke beschouwingen over de staatsbegroting 1953, Bijl. St.-G. 1952/3, I 2800, hoofdstuk I nr 4, par. 8 bl. 16/7.

<sup>180</sup> Art. 211 der Grondwet.

<sup>181</sup> Art. 95 der Grondwet.

<sup>182</sup> Bijl. Hand. Tw. K. 1954/5 I 4022 nrs 1/4. Hand. Tw. K. 29 en 30 nov. 1955, I bl. 393/414 en 416/8; aangenomen met 75 tegen 6 stemmen. V. V. Eerste Kamer 11 febr. 1956, Bijl. I 4022 nr 99; aangenomen 25 april 1956, Hand. I bl. 405. Wetten van 26 april 1956, Staatsbladen 182 en 183.

## 8. *Initiatiefvoorstel-Oud 1956*

In haar vergadering van 25 april 1956<sup>183</sup> heeft de Eerste Kamer aangehouden de verdere behandeling van het eerste initiatief-voorstel Oud c.s. betreffende een nadere regeling van het tijdstip van aftreding van de leden der Staten-Generaal, in het bijzonder wegens gerezen formele bezwaren. De Tweede Kamer heeft zich gehaast het voorstel in te trekken<sup>184</sup> en terstond een gewijzigd voorstel aan te nemen, dat enkele dagen later ook door de Eerste Kamer is aanvaard. Het valt aan te nemen, dat de Eerste Kamer het eerste voorstel, waartegen overigens ook principiële bedenkingen waren geopperd<sup>185</sup>, zou hebben verworpen, wanneer de Tweede Kamer niet met het gewijzigde voorstel was gekomen, of toch minstens de zaak buiten behandeling had gelaten hetgeen in het kader van de procedure voor Grondwetsherziening hetzelfde resultaat zou hebben gegeven. De beoogde Grondwetsherziening op dit punt heeft tenslotte in tweede lezing op 21 aug. 1956 niet de vereiste meerderheid behaald<sup>186</sup>.

## 9. *Enkele controversiële aannemingen van wetsontwerpen*

Er zijn ook gevallen, waarin men zich kan afvragen of de Eerste Kamer niet beter tot verwerping had kunnen overgaan. Zonder daarmee nu bepaaldelijk in elk partij te kiezen zal ik er enkele noemen, eerst twee uit vroeger jaren, daarna een uit elk der jaren 1947, 1948, 1950 en 1951, tenslotte één uit 1953.

In 1902 werd voorgesteld de kosten van een kabelverbinding tussen Indië en Sjanghai gelijkelijk te verdelen tussen de kolonie en het moederland. De verbinding was in de eerste plaats van staatkundig belang voor Nederland, terwijl wellicht ook enig economisch voordeel voor Neder-

<sup>183</sup> Hand. E. K. 1955/6 I bl. 405/12. Bijl. I nr 4248, wijziging artt. 95 en 101 Grw.

<sup>184</sup> Hand. Tw. K. 1955/6 I bl. 1071/3; 27 april 1956. Nieuw voorstel Bijl. I nr 4330. Aanvaard door de E. K. 2 mei 1956, Hand. I bl. 471/6. Wet van 4 mei 1956, Staatsblad 210. Aan de behandeling van het nieuwe voorstel 4330 ging vooraf een korte beraadslaging over de vraag of de Tw. K., gelet op het stilzwijgen der Grw. te dezer zake, wel bevoegd was tot de intrekking van een reeds bij de E. K. aanhangig initiatiefvoorstel over te gaan; vg. het Eindverslag der E. K. d.d. 1 mei 1956, nr 171, over voorstel 4330 en voorts Hand. E. K. 2 mei 1956, I bl. 468/71; Pippel, bl. 651. Vg. nog een tweetal artikelen van Oud in Elsevier's Weekblad van 26 mei en 2 juni 1956; Stellinga, Intrekking van een wetsontwerp door de Tweede Kamer, in T. v. O. 1956, bl. 267/8; J. W. M. van der Grinten, idem, bl. 322/4.

<sup>185</sup> Vg. V. V. E. K. 4 april 1956, Bijl. I 4248 nr 153 en de openbare behandeling t.a.p.; Duynstee in De Maasbode 22 febr. 1956. Zie ook G. van den Bergh, Het initiatief-voorstel Oud c.s. tot herziening van de Grondwet, brochure, Amsterdam, 1956, die ernstige bezwaren tegen het voorstel en zijn interpretatie ontwikkelt. Voorts G. van den Bergh, Initiatiefvoorstellen tot herziening van de Grondwet, in N. Jb. 1956, bl. 735/8; W. Koops, Hartverwarmende kost, m.o.v. G. van den Bergh, in N. Jb. 1956, bl. 751/5.

<sup>186</sup> Zie Bijl. Hand. St.-Gen., zitting 1956, dl I nr 4404; V. V. der E. K. 4 aug. 1956; M. v. A. 14 aug. 1956. Hand. E. K. 1956, dl I bl. 37/45 en 46/7; 18 stemmen vóór, 16 stemmen tegen. De gevolmachtigde ministers van Suriname en de Ned. Antillen waren van oordeel, dat de materie van het ontwerp bij Rijkswet had behoren te worden geregeld; vg. Hand. E. K. t. z. p. bl. 27/30. Vg. in dit verband voorts J. H. A. Logemann, Wat moet bij Rijkswet worden geregeld?, in N. Jb. 1956, bl. 141/9; F. R. Böhlingk, idem, bl. 411/5. Over de tweede lezing nog Stellinga in T. v. O. 1956, bl. 302/3.

lands-Indië uit haar zou voortvloeien. Het fel verzet van de heer Geertsema tegen deze discretionaire gelijkstelling van beider belang mocht evenwel niet baten <sup>187</sup>.

Op 2 december 1920 aanvaardde de Eerste Kamer met 19 tegen 17 stemmen een nieuwe regeling der bezoldiging van de leden van de Raad van State: f 9000,— te vermeerderen met f 1500,— voor de leden van de afdeling voor de geschillen van bestuur. In de Tweede Kamer was slechts één stem tegen, maar in de Eerste Kamer rees ernstig bezwaar tegen het onderscheid in bezoldiging van de leden van een zelfde college <sup>188</sup>.

Na uitvoerige behandeling verenigde de Eerste Kamer zich op 26 juni 1947 met 19 tegen 14 stemmen met de Noodvoorziening Perswezen. De regering en de Kamer bevonden zich in tijdnood, want op 1 juli 1947 verviel de geldigheidsduur van het Tijdelijk Persbesluit 1945 <sup>189</sup>, dat op zijn beurt weer had gestrekt ter vervanging van het Londense Tijdelijk Persbesluit E 69. Door een amendement Burger c.s. was in de Tweede Kamer een belangrijke uitbreiding gegeven aan het oorspronkelijke regeringsontwerp, zulks met de bedoeling de perszuivering in het belang van het rustig voortbestaan van de uit de illegaliteit voortgekomen bladen te completeren met de mogelijkheid van vordering van bestaande bedrijven of installaties ten behoeve van een herdistributie van de persapparatuur. In de Kamer werd niet ten onrechte gevreesd, dat de toekenning van schadeloosstelling op onteigeningsbasis, d.w.z. met toekenning niet alleen van vermogens- maar ook van bedrijfsschade, het overnemen der gevorderde apparatuur door illegale persorganen in feite financieel onmogelijk zou maken. In de Tweede Kamer hadden reeds enkele leden een motie ingediend, uitsprekende dat het onderwerp van het amendement Burger c.s. „in de gegeven omstandigheden beter bij afzonderlijke wet (kon) worden geregeld”, maar de motie werd verworpen met 49 tegen 40 stemmen; de meerderheid van die Kamer wenste geen vacuum dat haars inziens het sluitstuk der perszuivering, de herdistributie der persapparatuur, in gevaar zou brengen, zij vreesde kennelijk dat van uitstel afstel zou komen. De Eerste Kamer bevond zich in een dwangpositie en het is wel zeker dat vele leden de voorkeur zouden hebben gegeven aan een herhaalde verlenging van de geldigheidsduur van het Tijdelijk Persbesluit 1945, waardoor de consequenties van het onderwerp van het amendement in een rustiger sfeer konden worden bekeken <sup>190</sup>.

Op 13 juli 1948 aanvaardde de Eerste Kamer met 20 tegen 14 stemmen een wijziging van de gemeentewet en van de Provinciale wet waardoor wethouders en gedeputeerden, die het vertrouwen van de raad, onderscheidenlijk van de Staten, niet meer bezitten, ontslagen kunnen worden <sup>191</sup>. Tegen deze gelegenheidswetgeving, kennelijk bedoeld tegen communistische wethouders, is veel verzet gerezen. Naar mijn mening terecht omdat hierdoor de deur wordt geopend allerlei persoonlijke controversen

<sup>187</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 12 nt 2.

<sup>188</sup> Hand. E. K. 1920/1 bl. 83/93; Bijl. 1919/20 nr 495.

<sup>189</sup> Staatsblad F 177, verlengd bij wet van 28 dec. 1946, Staatsblad G 402.

<sup>190</sup> Hand. Tw. K. 3, 4, 5, 6 en 10 juni 1947, bl. 1638/49, 1652/1719 en 1722/41; Hand. E. K. 26 juni 1947 bl. 805/26; Bijl. 1946/7 nr 425 (V. V. E. K. 18 juni 1947). Wet van 28 juni 1947, Staatsblad II 211 (amendement Burger c.s. artt. 18 tot 28).

<sup>191</sup> Hand. E. K. 1947/48 bl. 704/15; Bijl. nr 796. Wet van 15 juli 1948, Staatsblad I 301.

op het politieke vlak uit te vechten<sup>192</sup>. Bij Koninklijke boodschap van 2 januari 1956 is verbetering van artikel 87a gemeentewet voorgesteld<sup>193</sup>.

Op 11 oktober 1950 verenigde de Eerste Kamer zich met 26 tegen 8 stemmen met het ontwerp van een Wet Overheidsaansprakelijkheid Bezettingshandelingen<sup>194</sup>. De regering ging uit van het standpunt, dat de wettige overheid door de in de bezettingstijd binnen de grenzen van artikel 43 van het Landoorlogreglement verrichte handelingen slechts wordt gebonden indien en voor zover zij deze gebondenheid vrijwillig aanvaardt. De Hoge Raad daarentegen gaat in zijn arrest van 30 januari 1948, N. J. 1948 nr 108, er van uit dat de wettige overheid, indien en voor zover zij zich niet daarvan bij de wet bevrijdt, rechtstreeks gebonden is aan de door de bezetter overeenkomstig artikel 43 van het Landoorlogreglement verrichte handelingen<sup>195</sup>. Niet ten onrechte wordt in het door de Eerste Kamer uitgebrachte Voorlopig Verslag gevraagd, of de redenen, welke ertoe hebben geleid de toch jegens de overheid niet zo onwelwillende jurisprudentie van de burgerlijke rechter te verhinderen, wel zo doorslaggevend zijn<sup>196</sup>. In het ontwerp, dat dateert uit het parlementaire jaar 1946/1947, is overigens tijdens de behandeling met de Tweede Kamer een belangrijke verbetering aangebracht doordat in plaats van de Raad voor Overheidsaansprakelijkheid Bezettingshandelingen voor de rechtspraak is ingeschakeld het Gerechtshof te 's-Gravenhage, met mogelijkheid van cassatie<sup>197</sup>. Een bezwaar bij dergelijke aansprakelijkheidsregelen is, dat de Staat de neiging heeft maar te procederen, waardoor de gewone burger soms onnodig op kosten wordt gejaagd<sup>198</sup>.

<sup>192</sup> Vg. J. R. Stellingen in T. v. O. 5 mei 1948 bl. 217/8, en 13 Dec. 1951 bl. 477/8; De Gemeentestem nr 4962 van 15 mei 1948; De Gemeenteraad mei 1948; De Gemeente 15 mei en 15 juli 1948; W. N. B. G. A. nrs 2257 en 2265; De Ned. Gem. 1949 bl. 520/1. P. J. Oud, in zijn artikel „De Gemeentewet en de gemeentelijke zelfstandigheid” in het Gedenkboek Gemeentewet 1851—1951, Den Haag, 1951, bl. 31, meent daarentegen dat de wijzigingen passen in het systeem der wet.

<sup>193</sup> Bijl. St.-Gen. 1955/6 nr 4211.

<sup>194</sup> Hand. E. K. 10 en 11 okt. 1950, bl. 72/87; V. V. 22 nov. 1949, Eindverslag 7 mrt 1950, Bijl. 1949/50 nr 420 bl. 1/2 en 4/5. Wet van 13 okt. 1950, Staatsblad K 451.

<sup>195</sup> Vg. N. H. Wiarda, Wet Overheidsaansprakelijkheid Bezettingshandelingen, Alphen aan den Rijn, 1952, bl. 22 en 26 en in het bijzonder bl. 35/8. Zie ook J. H. Beekhuis, Aansprakelijkheid voor overheidshandelingen, die tijdens de bezetting hebben plaats gevonden, in Publiekrechtelijke Opstellen, aangeboden aan Prof. Mr Dr C. W. van der Pot, Zwolle, 1950, bl. 25 e.v., en Beekhuis' bespreking van Wiarda's proefschrift in R. M. Th. 1955 bl. 228/30.

<sup>196</sup> Zie ook de M. v. A. 20 febr. 1950 en het Eindverslag, zomede de redevoeringen van de heren Molenaar en Reijers in de Eerste Kamer.

<sup>197</sup> Vg. over het aanvankelijke ontwerp nog Van Oven in N. Jb. 5 april 1947; De Gemeentestem 17 mei 1947; F. Duynstee in De Gelderlander van 30 en 31 aug. 1949. Het Haagse Hof blijkt in zijn beschikkingen van 3 april 1951, N. J. nrs 269, 270 en 271, niet geneigd spoedig de door de Staat gevraagde verklaring van niet aansprakelijkheid af te geven. Anders in een duidelijk geval N. J. 1951 nr 603, casatie verworpen N. J. 1952 nr 157. De acties van de Staat in de zaken N. J. 1951 nrs 607 en 608, 1952 nr 69 lijken mij nogal chicaneus. Nog enkele gevallen N. J. 1952 nrs 385, 391 en 397.

<sup>198</sup> De regering rekent er op de meeste geschillen wel in der minne te kunnen regelen — bl. 15 van de M. v. T. Met de stok van twee procedures en vijf instanties achter de deur? Eerst over de vraag of staatsaansprakelijkheid bestaat en dan vervolgens nog eens over de omvang dier aansprakelijkheid.

In haar vergadering van 18 december 1951 heeft de Eerste Kamer met 25 tegen 7 stemmen aangenomen het ontwerp van een wet, houdende voorzieningen betreffende het toezicht op de verzorging en opvoeding van pleegkinderen<sup>199</sup>. Door de heer Willeman werden namens de tegenstemmers enkele juridische bezwaren geopperd, waarvan de juistheid niet kan worden ontkend: de materie ware beter geregeld in het verband der burgerlijke kinderwetgeving, de uitsluiting van onderwijsinternaten had in de wet zelve behoren te worden opgenomen in plaats van in een algemene maatregel van bestuur, de werkingssfeer van het amendement De Haas c.s., volgens hetwelk een onderzoek in het pleeggezin of de inrichting niet plaats vindt tenzij er een redelijk vermoeden bestaat, dat in het pleeggezin of de inrichting misstanden heersen of dreigen te ontstaan, is niet geheel duidelijk. Het is echter de vraag of deze bezwaren, vooral na de toezegging der regering de onderwijsinternaten bij algemene maatregel van bestuur te zullen uitsluiten, van voldoende gewicht waren om tegen te stemmen. Van katholieke zijde waren ernstige principiële bezwaren tegen het ontwerp naar voren gebracht<sup>200</sup>; na het amendement De Haas c.s. en na de toezegging der regering ten aanzien van de inhoud der algemene maatregel van bestuur was hieraan reeds belangrijk tegemoet gekomen<sup>201</sup>.

Bij de behandeling van het wetsontwerp om de werking van de wet op de dividendbeperking ook over het jaar 1952 uit te breiden, is in de Eerste Kamer een belangwekkende juridische discussie gehouden over de vraag of na 31 december 1952 een „verlenging” door simpele wijziging van het jaartal 1952 in artikel 28 in „1953” nog wel mogelijk was. Het komt mij voor, dat het belooft van de Staatssecretaris van Financiën het juridische bezwaar voldoende ontzenuwde, en men kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat voor sommige tegenstemmende leden van de Kamer het juridische argument een welkom middel was om zonder dit te bekenen hun politieke bezwaren tot uiting te brengen. Overigens bleek tevens, dat de politieke argumenten voor een verlenging van de dividendbeperking evenmin erg zwaarwichtig waren; het betreffende wetsontwerp heeft eigenlijk alleen de eindstreep gehaald omdat de regering het wenste en om de Sociaal-Economische Raad de gelegenheid te geven in de loop van 1953 te dezer zake een advies te geven<sup>202</sup>.

<sup>199</sup> Hand. E. K. 1951/2 bl. 64/71; V. V. 30 okt. 1951, M. v. A. 10 dec. 1951, Bijl. 1951/2 nr 1596. Pleegkinderenwet; wet van 21 dec. 1951, Staatsblad 595.

<sup>200</sup> Vg. E. Pelosi S.J. in De Linie 29 juni en 13 juli 1951; N. Perquin S.J. in De Nieuwe Eeuw 30 juni 1951; D. van Eck in De Tijd 19 juni 1951; F. Duynstee in De Maashode 9 juli 1951.

<sup>201</sup> Vg. Romme in de Volkskrant 3 juli 1951. De katholieke oud-ministers van Justitie Kolfsochten en Wijers stemden in de E. K. vóór het ontwerp.

<sup>202</sup> Bijl. Hand. St.-Gen. 1951/2 en 1952/3 nr 2381; Hand. E. K. 27 jan. en 3 febr. 1953, 1952/3 I bl. 167/87 en 193/203; aangenomen met 31 tegen 15 stemmen. Wet van 4 februari 1953, Stsbl. 41.

Het oorspronkelijke regeringsontwerp van Minister Lieftinck beoogde een verlenging met 3 jaar; minister Van de Kieft maakte er 2 jaren van; een amendement Lucas in de Tweede Kamer verminderde de duur der verlenging tot 1 jaar. De S.E.R. heeft op 22 mei 1953 een voor de dividendbeperking ongunstig advies uitgebracht, echter tevens om sociaal-psychologische redenen voorgesteld haar met nog één jaar te verlengen; zie E.-S. B. 10 juni 1953, bl. 443.



## 10. Te late indiening van wetsontwerpen

De Eerste Kamer heeft in het algemeen, en terecht, bezwaar, wanneer een wetsontwerp te laat wordt ingediend, en zulks temeer wanneer het, meestal door verandering van het jaartal in een bestaande wet, dan nog bovendien van terugwerkende kracht moet worden voorzien. Dit komt de laatste jaren nogal eens voor, somtijds mogelijk door onachtzaamheid, meestal natuurlijk omdat een wetsontwerp meer voorbereiding blijkt te vergen dan aanvankelijk werd verwacht. Reeds op 23 december 1947 nam de Eerste Kamer een motie-Van Heuven Goedhart c.s. aan, „betreurend, dat in het vorig en het huidige zittingsjaar, als gevolg van late indiening van verschillende wetsontwerpen door de Regering, een normale parlementaire behandeling daarvan niet mogelijk is geweest,” en de regering uitnodigend „te bevorderen, dat indiening van wetsontwerpen op zodanige tijdstippen geschiede, dat de Staten-Generaal tot zulk een normale behandeling in staat worden gesteld”<sup>203</sup>. Bijzonder veel verbetering heeft deze motie niet gebracht; de klachten blijven voortduren.

In het Voorlopig Verslag over de grenswijzigingswet Arnhem bleken zeer vele leden van de Eerste Kamer aanvankelijk overwegend bezwaar te hebben tegen een spoedbehandeling. Het wetsontwerp, dat de grenswijzigingen wilde doen ingaan op 1 april 1953, was bij Koninklijke boodschap van 16 januari 1953 ingediend bij de Tweede Kamer en aldaar aangenomen op 19 maart 1953. Het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer is van 24 maart 1953, de Memorie van Antwoord van 25 maart 1953, en op dezelfde dag volgde de openbare behandeling. Hoewel het ontwerp tenslotte zonder hoofdelijke stemming werd aangenomen, was de heer Molenaar ongetwijfeld wel de vertolker van de mening van de Kamer toen hij tegen deze spoedbehandeling ernstige bezwaren naar voren bracht<sup>204</sup>. Dit geval staat niet op zichzelf.

In het Voorlopig Verslag over het wetsontwerp tot (herhaalde) verlenging van de Tijdelijke Wet Monumentenzorg bepleitten vele leden, „dat de Kamer, uit protest tegen de nalatigheid der Regering ter zake van de indiening van dit wetsontwerp, het zou verwerpen”<sup>205</sup>. Zover is het gelukkig niet gekomen: de bescherming der monumenten van geschiedenis en kunst tegen slopershanden zou dan geen wettelijke sanctie meer hebben gehad, maar bovendien maakt een zodanige verwerping van een wetsontwerp om redenen buiten het onderwerp van het voorstel gelegen toch wel sterk de indruk van misbruik van bevoegdheid. Het dreigement van verwerping klinkt overigens in dergelijke gevallen weinig

<sup>203</sup> Hand. E. K. 1947/8, bl. 53/4. Zie van vroegere datum klachten over te late indiening van een wetsontwerp: 1) verlenging van de duur van het Tijdelijk Persbesluit 1945 tot 1 juli 1947: Bijl. E. K. 1946/7 nr 370, Eindverslag 23 dec. 1946; Hand. 27 dec. 1946, bl. 110/4, in het bijzonder de heer Pollema, bl. 111; 2) verlenging van de machtiging, bedoeld in het Machtigingsbesluit geldzuivering (Stbl. F 133), met een jaar: Bijl. E. K. 1946/7 nr 496, V. V. 18 juli, M. v. A. 26 juli 1947; Hand. 30 juli 1947, bl. 913 (de heer Molenaar). Ook ter zake van de regeringsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet op het punt der buitenlandse betrekkingen verkeerde de E. K. in eerste lezing in 1952 in tijdnood.

<sup>204</sup> Hand. Tw. K. 19 maart 1953, 1952/3 II bl. 2481/6; Hand. E. K. 25 maart 1953, 1952/3 II bl. 2145/6; Bijl. 1952/3 nr 2900. Wet van 27 maart 1953, Stsbl. 137.

<sup>205</sup> Bijl. Hand. E. K. 1953/4 II 3265 nrs 72 (V. V. 19 jan. 1954) en 72a (Eindverslag met M. v. A. 22 jan. 1954); Hand. E. K. 2 febr. 1954, 1953/4 II bl. 2097/9.

serieus; het is wel een kras middel om de regering een standje te geven.

De Eerste Kamer moet ook niet op alle slakjes zout willen leggen; zij moet begrip tonen voor de omstandigheden<sup>206</sup> en dat doet zij als regel ook. Anders zou haar kritiek op de duur trouwens niet ernstig worden genomen en zou zij zelf veroorzaken, dat zij met een kluitje in het riet wordt gestuurd. De Eerste Kamer is er niet in de eerste plaats om kritiek te oefenen, maar om haar aandeel te leveren in de totstandkoming der wetgeving en haar inzichten te doen kennen wat betreft de uitoefening van het bestuur. De Voorlopige Verslagen over wetsontwerpen, en vervolgens ook de mondelinge behandeling, moeten zich zoveel mogelijk beperken tot de hoofdzaken.

### 11. Intrekking van wetsontwerpen

Het komt voor, dat de regering na de aanneming van een wetsontwerp in de Tweede Kamer alsnog tot intrekking overgaat voor de openbare behandeling in de Eerste Kamer<sup>207</sup>, zulks hetzij omdat een wettelijke regeling of een wijziging daarvan niet meer urgent is of niet meer opportuun, hetzij omdat inmiddels de regering van standpunt is veranderd of althans het onderwerp in nadere overweging heeft genomen, hetzij omdat verwerping door de Eerste Kamer wordt gevreesd. Het laatste komt zelden voor. Te noemen is hier van na de oorlog het belangrijke geval van de Interimregeling Suriname.

De Tweede Kamer heeft op een onzalig moment in het na overleg met Suriname tot stand gebrachte ontwerp van een Interimregeling Suriname een tweetal wijzigingen aangebracht na amendementen, ingediend door de heer De Kort c.s. en de heer Schermerhorn c.s.<sup>208</sup>. De Staten van Suriname stonden op hun achterste benen. Er is opgemerkt, dat de regering over deze amendementen het „onaannemelijk” had behoren uit te spreken. In haar Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer<sup>209</sup>, waarin werd geadviseerd het ontwerp in te trekken al-

<sup>206</sup> Vg. de heer Van Lieshout in de E. K. op 2 febr. 1954, Hand. 1953/4 III bl. 3069/70, en Bijl. E. K. 1953/4 III 3294 nr 76a. Vg. ook i.v.m. de wet houdende regelen voor een in 1956 te houden algemene woningtelling het V. V. van de E. K. 22 maart 1956, Bijl. E. K. 1955/6 III 4219 nr 137, en de openbare behandeling 10 april 1956, Hand. III bl. 3207/21, in het bijzonder bl. 3214/6, waar de heer Kraaijvanger en minister Witte beloogden, dat de betreffende begrotingspost toch reeds eerder door de Staten-Generaal was goedgekeurd.

<sup>207</sup> Vg. art. 125 der Grondwet, daterende van 1887; Pippel, bl. 645 e.v. Zie uitvoerig De Block, in R. M. 1936, bl. 129/74, alwaar ook al de gevallen tot dat jaar zijn behandeld. De intrekking geschiedt bij een brief, gericht aan de Voorzitter van de Eerste Kamer. Gedurende de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer geschiedt zij vanzelfsprekend bij brief, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; zie b.v. Bijl. Tw. K. 1954/5 III 2288 nr 6, III 2359 nr 11, en III 3723 (een overbodig ontwerp).

<sup>208</sup> Hand. Tw. K. 1948/9, 22 juli 1949, bl. 1789/1810. Vg. ook F. Duynstee, Moeilijkheden met Suriname, in De Gelderlander van 28 juli 1949, en een beschouwing van de parlementaire redacteur in De Tijd van 29 juli 1949, zomede J. van Andel Gzn in A. R. S. 1950, bl. 12/18. Pippel, bl. 408 nt 1.

<sup>209</sup> V. V. 10 aug. 1949, M. v. A. 9 sept. 1949; Bijl. Hand. E. K. 1948/9 nr 1296. Het wetsontwerp is ingetrokken bij Koninklijke boodschap van 12 sept 1949. Nieuw ontwerp 31 okt. 1949; Bijl. St.-Gen. 1949/50 nr 1154; Hand. E. K. 21 dec. 1949, 1949/50 bl. 107/12. Wet van 22 december 1949, Staatsblad J 575. Tekst van de nieuwe Landsregeling van Suriname in Staatsblad K 1 van 3 jan. 1950.

vorens tot verwerping zou moeten worden overgegaan, stelde de regering echter dat dit niet van haar kon worden verwacht nu zij aan Suriname geen toezegging had gedaan dat van het amenderingsrecht geen gebruik zou worden gemaakt (zij zou een dergelijke toezegging ook niet hebben kunnen doen), en de amendementen niet geheel tegen de geest van de ontworpen regeling indruisten. De Eerste Kamer heeft, het zij terloops opgemerkt, ook in deze kwestie haar bestaansrecht bewezen, omdat het voor de Tweede Kamer veel moeilijker zou zijn geweest zelfstandig op haar eens genomen besluit terug te komen.

Uit diezelfde tijd dateren ook de volgende gevallen <sup>210</sup>:

1. Intrekking van het ontwerp van wet tot vaststelling van een regeling, als bedoeld in artikel 89a der Comptabiliteitswet (Staatsblad 1927 nr 259), ten aanzien van de „Stichting ter bevordering van het onderwijs aan uit Indonesië gerepatrieerde kinderen”. In het ontwerp was bepaald, dat een deel der kosten ten laste van Indonesië zou komen, maar het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer, uitgebracht op 20 februari 1950, wees er terecht op, dat de Nederlandse wetgever zulks uiteraard na de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië niet meer kon bepalen. Amendering was natuurlijk niet mogelijk en daarom moest het wetsontwerp wel worden ingetrokken <sup>211</sup>.

2. Intrekking van een wetsontwerp tot naturalisatie van Paul Behrendt en 19 anderen. Omtrent de onder nummer 7 in het ontwerp genoemde verzoeker waren nadere inlichtingen verkregen op grond waarvan het wenselijk voorkwam diens naturalisatie in overweging te houden <sup>212</sup>.

3. Bij brief van de Minister van Overzeese Rijksdelen van 3 februari 1953 <sup>213</sup> werden ingetrokken de uit het zittingsjaar 1949/1950 daterende wetsontwerpen tot bekrachtiging, voor zoveel betrof Nieuw-Guinea, van enige vóór de soevereiniteitsoverdracht in Indonesië vastgestelde noodordonnanties, te weten:

a) een ordonnantie tot instelling van een algemeen uitvoerrecht (nr 1259);

b) een ordonnantie tot intrekking van het Koninklijk besluit van 3 februari 1944, Staatsblad E 10, houdende tijdelijke maatregelen nopens de uitoefening van het bankbedrijf in Nederlands-Indië (nummer 1485);

c) twee ordonnanties tot verhoging van het invoerrecht op bier (nummer 1501);

d) een ordonnantie tot vrijstelling van invoerrecht van verhuisboedels (nummer 1597);

e) een ordonnantie tot heffing van opcenten op de invoerrechten in 1950 (nummer 1629).

Reeds in het Voorlopig Verslag van 8 maart 1950 betreffende het eerste wetsontwerp nr 1259 beklagde de Eerste Kamer zich erover, dat helemaal geen nieuwe staatsrechtelijke opzet en financieel-economische motivering waren gegeven, nu de ordonnantie na de soevereiniteitsoverdracht over Indonesië nog slechts voor het gebied van Nieuw-Guinea zou gelden. De nadere argumentatie van de regering kwam hierop neer,

---

<sup>210</sup> In het kort vermeld bij Pippel, Vervolg 1954, bl. 121.

<sup>211</sup> Bijl. 1949/50 nr 1290.

<sup>212</sup> Bijl. 1949/50 nr 1650.

<sup>213</sup> Bijl. 1952/3 I 1259, 1485, 1501, 1597 en 1629, nr 73.

dat deze nog niet vielen te geven en dat dus voorlopig maar met het bestaande moest worden volstaan<sup>214</sup>. Op 20 juni 1950<sup>215</sup> werd de verdere behandeling opgeschort. In de Memorie van Antwoord van 4 augustus 1950 betreffende de andere vier wetsontwerpen<sup>216</sup> ging de regering ermede accoord ook de behandeling daarvan op te schorten. Tot de intrekking werd overgegaan omdat de openbare behandeling van het eerste wetsontwerp had uitgewezen, dat voor aanvaarding van dit en de andere geen meerderheid was te verwachten<sup>217</sup>.

Bij brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer van 28 juli 1955<sup>218</sup> is ingetrokken een door de Tweede Kamer aangenomen ontwerp van wet tot wijziging in de rechterlijke organisatie, zulks in verband met de strekking van een door de minister van Justitie sterk ontraden amendement, door de Tweede Kamer met 44 tegen 28 stemmen aangenomen, en de consequenties, welke noodzakelijk aan dat amendement verbonden zouden zijn<sup>219</sup>.

Blijkens het Eindverslag, vastgesteld 18 oktober 1955, over een ontwerp van wet tot verlenging van de termijn, genoemd in artikel 20, vierde lid, van de Wet Afwikkeling Geldzuivering, Staatsblad J 53, ver-

---

<sup>214</sup> M. v. A. 16 mrt 1950, Nader Verslag 13 april, Eindverslag met M. v. A. 31 mei.

<sup>215</sup> Hand. 1949/50 bl. 780/8.

<sup>216</sup> Opgenomen onder Bijl. 1949/50 nr 1485. V. V. 13 juli 1950.

<sup>217</sup> Bij verwerping zouden de ordonnanties moeten worden ingetrokken. Dit behoefde thans niet omdat zij ingevolge art. 94 der Indische Staatsregeling jo. art. III van het Besluit Bewindsregeling Nieuw-Guinea haar verbindende kracht behielden tot zij waren ingetrokken. Volgens art. 94 der Indische Staatsregeling (Stsbl. 1925 nr 327) blijven in dringende omstandigheden vastgestelde ordonnanties, vooruitlopend op een wet of een algemene maatregel van bestuur, ook bij niet-bekrachtiging door een wet of een algemene maatregel van bestuur, haar verbindende kracht behouden totdat zij zijn ingetrokken. Volgens art. III van het Besluit Bewindsregeling Nieuw-Guinea (K.b. 29 dec. 1949, Stsbl. J 599) = Overgangsbepaling 1 van de Bewindsregeling Nieuw-Guinea (wet 9 juni 1955, Stsbl. 247) blijven de tot het tijdstip der soevereiniteitsoverdracht voor Indonesië geldende wettelijke regelingen en administratieve voorschriften, voorzover deze onder de veranderde omstandigheden toepassing kunnen vinden, voorshands voor Nieuw-Guinea van kracht. Zie in verband met invoerrechten thans de Tariefwet Nieuw-Guinea (wet van 9 juni 1955, Stsbl. 246).

<sup>218</sup> Bijl. Hand. E. K. 1954/5 II 3705 nr 214.

<sup>219</sup> Vg. hierover Redactie N. Jb., De vastgelopen herziening van de rechterlijke organisatie, in N. Jb. 3 sept. 1955 bl. 641/52. Critiek op de intrekking door Oud in Elseviers Weekblad 13 aug. 1955, bl. 5 (een vervolgartikel over het onderwerp van het amendement in Els. Wbl. 20 aug. 1955, bl. 3 en 7); Romme in de Volkskrant 13 aug. 1955; idem in de Tw. K. op 6 okt. 1955, Hand. 1955/6 I bl. 88 (de minister had tijdens de behandeling in de Kamer reeds het amendement onaanvaardbaar moeten verklaren, opdat de Kamer bij de stemming zou weten, waaraan zij toe was); antwoord van minister-president Drees op bl. 112. Zie voorts Bijl. Tw. K. 1955/6 II 4100 IV 9 (V. V. begroting van Justitie voor 1956), bl. 2; idem 10 (M. v. A.), bl. 4/6; Hand. Tw. K. 1955/6, 22 nov. 1955, II bl. 2183, 2187, 2191, 2197, 2201; 23 nov. 1955, II bl. 2238/9 (minister Donker), 2253, 2255; 24 nov. 1955, II bl. 2265. Volgens de critici in de Kamer zou de staatsrechtelijke gewoonte medebrengen, dat slechts tot intrekking van een wetsontwerp na de behandeling in de Tw. K. werd overgegaan, indien zich na die behandeling een novum had voorgedaan. Bijl. Hand. E. K. 1955/6 II 4100 nr 85 (V. V.), bl. 2/3; nr 85b (M. v. A.), bl. 2/3. Zie ook een artikel van Duynstee in De Maasbode 13 sept. 1955 en voorts N. Jb. 1955 bl. 770/4.

klaarden enkele leden, dat het huns inziens bij de Eerste Kamer te laat was ingekomen voor tijdige afdoening. Immers was indertijd in de vijfde uitvoeringsbeschikking der wet, van 14 juni 1950, Staatsblad 228, als datum aangewezen 21 oktober 1950, zodat de te verlengen termijn reeds op 21 oktober 1955 afliep <sup>220</sup>. De minister van Financiën deelde daarna bij brief van 31 oktober 1955 aan de voorzitter van de Eerste Kamer mede, dat hij de intrekking van het wetsontwerp zou bevorderen, omdat het bij gebreke van een bepaling inzake terugwerkende kracht niet tijdig tot wet kon worden verheven <sup>221</sup>.

Tenzij de regering zelf door de in het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer over een bepaald wetsontwerp naar voren gebrachte bezwaren van overwegende aard danwel door een wijziging in de factoren, welke tot de indiening hebben geleid <sup>221a</sup>, overtuigd zou zijn van de onwenselijkheid van het ontwerp, lijkt het niet juist indien zij alsnog na het afdelingsonderzoek en voor de openbare behandeling tot intrekking overgaat <sup>222</sup>.

De democratische procedure behoort zich zoveel mogelijk in de openbaarheid af te spelen, en dit wordt verijldeld wanneer niet ook de Eerste Kamer na de schriftelijke voorbereiding tot openbare beraadslaging en besluitvorming kan komen; bovendien hebben de kiezers er recht op te weten hoe hun afgevaardigden stemmen en hun stem motiveren <sup>223</sup>. Ook de Eerste Kamer zelf behoort een openbare behandeling niet uit de weg te gaan, hetgeen het geval kan zijn wanneer stelselmatig de door de voorzitter vastgestelde dag der openbare beraadslaging wordt verschoven <sup>224</sup>; dit komt in ons land niet voor <sup>225</sup>. Bij een initiatiefvoorstel be-

---

<sup>220</sup> Bijl. Hand. E. K. 1955/6, I 4071 nr 14.

<sup>221</sup> Bijl. idem nr 14a. De intrekking zelf bij brief van 17 nov. 1955, Bijl. idem nr 14b. Nieuw ontwerp, met terugwerkende kracht tot 20 okt. 1955, Bijl. Hand. 1955/6 nr 4179; wet van 1 maart 1956, Stsbl. 100.

<sup>221a</sup> Zie bij De Block, R. M. 1936 de gevallen V, VI, IX, XII en XIII.

<sup>222</sup> Zolang het ontwerp, na de aanneming door de Tweede Kamer, nog niet in behandeling is genomen, ligt de zaak anders, zoals bij de intrekking van het ontwerp van wet tot wijziging in de rechterlijke organisatie, Bijl. 1954/5 nr 3705.

<sup>223</sup> Volgens art. 18 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt de behandeling van een voorstel van Rijkswet, geldend voor Suriname of de Ned. Antillen, geschorst indien de Gevolmachtigde Minister zich tegen het voorstel heeft verklaard en de Tweede Kamer het met minder dan drie vijfden der stemmen aanneemt, en vindt nader overleg plaats in de ministerraad; dit overleg kan er dan toe leiden dat het voorstel wordt ingetrokken voor het de Eerste Kamer bereikt.

<sup>224</sup> Vg. art. 58 lid 2 en 4 van het Regl. van Orde.

<sup>225</sup> Vroeger, met name in 1917 en 1922 heeft de Eerste Kamer zich wel op het standpunt gesteld, dat na een ontbinding van de Tweede Kamer alle bij haar nog aanhangige wetsontwerpen waren vervallen; daardoor kwamen b.v. in de E. K. niet in behandeling de regeringsonwerpen op het gebied der sociale verzekering, o.a. het staatspensioen, ingediend in 1914 en 1916 en door de Tw. K. links tegen rechts aangenomen. Dit standpunt van de E. K. kon een middel zijn om geruisloos van een wetsontwerp af te komen. Zie Pippel, bl. 581 e.v. en uitvoerig De Block, R. M. 1936 bl. 155/61.

Hand. E. K. 1917, 17 juli 1917, bl. 22/34; beraadslaging over de vraag of de E. K. wetsontwerpen, haar toegezonden door een Tw. K., welke daarna werd ontbonden, in behandeling kan nemen; negatief beantwoord 21 tegen 18 stemmen — redevoeringen van de heren De Vos van Steenwijk, Van der Feltz, Van Nierop, Binnerts,

houdt de regering de vrijheid het voorstel al dan niet te sanctionneren; anders dan in Engeland bestaat bij ons geen regel van geschreven of gewoonterecht volgens welke de Koninklijke goedkeuring op het voorstel zou moeten worden verleend<sup>226</sup>.

## 12. *Behandeling vraagpunten nieuw Burgerlijk Wetboek*

Tot besluit van dit hoofdstuk nog een enkel woord naar aanleiding van de vraagpunten, welke ter voorbereiding van het nieuwe Burgerlijk Wetboek vooraf aan de Tweede Kamer ter beslissing zijn voorgelegd. Nadat in het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer omtrent de algemene politieke beschouwingen over de Rijksbegroting voor 1953 te dezer zake reeds een opmerking was gemaakt<sup>227</sup>, stelde de heer Kropman in de vergadering van de Kamer van 13 januari 1953<sup>228</sup>, dat ook de Eerste Kamer, „uiteraard in het kader van (haar) taak en (haar) positie”, bij het overleg behoorde te worden betrokken. Ik kan de opvatting dat de Eerste Kamer in het overleg behoorde te worden betrokken, indien hiermede meer wordt bedoeld dan een staatkundig desideratum, niet delen; de Eerste Kamer komt pas aan de beurt wanneer de Tweede Kamer een concreet wetsontwerp heeft aangeboden gekregen en dit heeft aangenomen. Wil de Eerste Kamer tevoren ten aanzien van een bepaald punt haar standpunt te kennen geven, dan zal zij dit moeten doen langs de weg van een motie of van een duidelijke uitspraak bij de begrotingsbehandeling.

Kon de Eerste Kamer er, staatsrechtelijk gezien, geen aanspraak op maken in het vooroverleg te worden betrokken, dit neemt niet weg, dat er geen enkel wettelijk bezwaar was de vraagpunten ook aan de Eerste Kamer voor te leggen. Het is dus geenszins ondenkbaar de Eerste Kamer in deze uit praktische overwegingen evenals de Tweede Kamer tevoren haar gevoelen te doen kenbaar maken. Het verdient in dit verband opmerking, dat de vraagpunten in de Tweede Kamer zijn behandeld als betrof het een wetsontwerp. Wijzigingen in de door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer voorgelegde conclusies werden aangebracht bij wijze van amendement<sup>229</sup>. Het is begrijpelijk, dat juist deze behandeling op de wijze van een concreet wetsontwerp, waardoor de vraagpunten niet enkel bevestigend of ontkennend behoeften te worden beantwoord, de Eerste Kamer activeerde tot het maken der bedoelde opmerkingen<sup>230</sup>.

---

en minister Cort van der Linden. De Block, bl. 156/8; Van Welderen Rengers, dl IV bl. 195/7 en bl. 136 nt 1.

Vg. ook Kranenburg, Staatsrecht, bl. 263/5; Oud, Const. Recht, dl I bl. 644/7. Voor België: Wigny, Droit Constitutionnel, (II) bl. 543/4.

<sup>226</sup> Zie bl. 56 noten 115 en 116.

<sup>227</sup> 16 dec. 1952, Bijl. Hand. E. K. 1952/3, I 2800 nr 42, op bl. 13.

<sup>228</sup> Hand. E. K. 1952/3 bl. 76/7.

<sup>229</sup> Zie Bijl. Hand. Tw. K. 1952/3 II 2846, nr 8 (V. V., bl. 3/4) en nr 10 (M. v. A., bl. 4/6); Pippel, vervolg, bl. 77.

<sup>230</sup> Vg. Hand. Tw. K. 1952/3 II bl. 2642 (2 juni 1953, de heer Oud) en bl. 2663 (3 juni 1953, minister Donker).

## GEMIS AMENDERINGSRECHT

1. *De Kamer kan niet amenderen*

De Eerste Kamer mist het recht van amendement<sup>1</sup>. Dit gemis berooft de Eerste Kamer van de mogelijkheid kennelijke fouten of redactionele onnauwkeurigheden in de tekst van het haar doorgezonden wetsontwerp te verbeteren. Een belangrijk bezwaar is dit niet, want in de eerste plaats kan de regering met een nader wijzigingsontwerp komen en in de tweede plaats zal de administratie of de rechter bij interpretatie met het bestaan van de fout of van de onnauwkeurigheid rekening houden<sup>2</sup>.

In het ontwerp van wet tot wijziging van het Pachtsbesluit (invoeging van een nieuw artikel 30a), dat heeft geleid tot de wet van 2 januari 1953, Staatsblad 17, kwam na de behandeling in de Tweede Kamer een twaantal misstellingen voor. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer wees de minister van Justitie hier op en hij kwam dan ook spoedig daarna met een ontwerp tot verbetering der misstellingen<sup>3</sup>.

In 1850 bevatte het door de Tweede Kamer aangenomen ontwerp van de wet op het Nederlandschap een onopgemerkte schrijffout. De voorzitter van de Eerste Kamer en de minister van Justitie, die het ontwerp verdedigde, stelden toen voor het ter verbetering aan de Tweede Kamer terug te zenden. Na bestrijding van dit voorstel besloot de Eerste Kamer, zij het met een geringe meerderheid, tot aanneming van het ontwerp. Deze handelwijze van de Eerste Kamer, welke zij ook sedertdien gevolgd heeft, was strikt constitutioneel: zij kan immers alleen hetzij aannemen hetzij verwerpen<sup>4</sup>. Als de onduidelijke redactie tot misverstand aanleiding kan geven zal de Eerste Kamer natuurlijk tot verwerping overgaan<sup>5</sup>.

Het is aannemelijk dat de Eerste Kamer verschillende door haar verworpen wetsontwerpen wel zou hebben aangenomen, indien zij daarin door amendering wijziging had kunnen brengen. Maar de Eerste Kamer is slechts zelden lichtvaardig tot een verwerping overgegaan; en in alle andere gevallen had toch de regering de gelegenheid een nieuw, gewijzigd, ontwerp bij de Tweede Kamer in te dienen, waarin met de overwegende bezwaren van de Eerste Kamer werd rekening gehouden. Men

<sup>1</sup> Art. 122 der Grondwet.

<sup>2</sup> Vg. zelfs voor een interpretatie naar de mogelijke bedoeling doch in strijd met de tekst van de wet (art. 47 Besl. Inkomstenbelasting) H. R. 17 mrt 1954, A. R. B. bl. 390.

<sup>3</sup> Wet van 12 mrt 1953, Staatsblad 99. Bijl. Hand. E. K. 1952/3 II 2909 nrs 86 en 86a; Hand. E. K. idem III bl. 3015 en II bl. 2141.

<sup>4</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 40; De Bruyne/Japikse, dl I bl. 140; Pippel, bl. 640/1. Vg. ook Pippel, bl. 642 (III).

<sup>5</sup> 1885: voorstel tot verhoging van het zegelrecht op effecten; vg. Van Welderen Rengers, dl I bl. 648.

hoort wel het verwijt dat de Eerste Kamer langs middellijke weg toch het recht van amendement hanteert. Dit verwijt lijkt toch niet juist, want de consequentie ervan zou zijn dat de Eerste Kamer nimmer tot verwerping zou mogen overgaan, en dit houdt niemand staande. Het is eigenlijk de regering, die een amendement aanbrengt op het oorspronkelijk door de Tweede Kamer aangenomen ontwerp, want zij heeft de vrijheid al dan niet met een nieuw ontwerp te komen. In feite zal dan de Eerste Kamer wel haar zin krijgen<sup>6</sup>.

Artikel 62 der Grondwet bevat de mogelijkheid, dat de Staten-Generaal zich de goedkeuring voorbehouden van een nadere overeenkomst, noodzakelijk ter uitvoering van de „hoofd”-overeenkomst<sup>7</sup>. Het is zeer wel denkbaar, dat de Tweede Kamer een dergelijke goedkeuring van de nadere uitvoeringsovereenkomst niet nodig acht, terwijl de Eerste Kamer daar wel prijs op stelt. Zij zal dan niet anders kunnen doen dan het wetsontwerp, strekkende tot goedkeuring van de „hoofd”-overeenkomst, verwerpen, opdat de regering met een aangevuld ontwerp kan komen. Het is ook denkbaar, dat zij de regering langs de weg van een motie uitnodigt het ontwerp in te trekken en daarna desgewenst met een aangevuld ontwerp voor de Staten-Generaal te treden; deze vorm van een motie bespaart de Kamer het odium zich aan een verwerping van een wetsontwerp te hebben „schuldig” gemaakt<sup>8</sup>. De tekst van artikel 62 der Grondwet sluit niet uit, dat het hier bedoelde voorbehoud ter zake van nadere goedkeuring van uitvoeringsovereenkomsten ook wordt gemaakt bij een stilzwijgende goedkeuring der hoofdovereenkomst, hetzij deze geschiedt door het enkele verloop van de termijn van 30 dagen, genoemd in artikel 61, hetzij door de verklaring dat geen uitspraak wordt verlangd<sup>9</sup>.

## *2. Moties bij behandeling van wetsontwerpen*

De Eerste Kamer kan haar aanneming van het wetsontwerp vergezeld doen gaan van een door het kabinet niet onaanvaardbaar verklaarde motie, waarin de wenselijkheid van bepaalde wijzigingen of aanvullingen bij een nader gewijzigd ontwerp van wet wordt uitgesproken dan wel wordt aangedrongen op een bepaalde wijze van uitvoering der

---

<sup>6</sup> Ik denk hier bv. aan de Ongevallenwet 1901, de Pensioenwet 1922, de Pachtwet van 1937 en de Verkeerswet tegen Lintbebouwing van 1937.

<sup>7</sup> Zie voor de vraag wat onder een uitvoeringsovereenkomst moet worden verstaan: Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 62 nrs 7/12.

<sup>8</sup> Vg. Bijl. Hand. E. K. 1952/3 I nr 2700, nrs 63 (V. V. par. 4), 63a (M. v. A. par. 4), 63b (Eindverslag) en 63c (Nota naar aanleiding van het eindverslag); Hand. E. K. 1952/3 I bl. 461/2, 470, 478 en 481; Oud, Const. Recht, dl II supplement, bl. 52.

Reeds terstond na de totstandkoming van het nieuwe Grondwetsartikel heeft de Tw. K. bij de behandeling van het verdrag der Europese Defensiegemeenschap, door de aanneming met 54 tegen 31 stemmen van een amendement van mej. Klompé c.s., de goedkeuring van de Staten-Generaal voor nadere overeenkomsten ter uitvoering van het verdrag voorbehouden; vg. Hand. Tw. K. 23 juli 1953, 1952/3 I bl. 1020/7.

<sup>9</sup> Zie uitvoerig Duynstee, art. 62 nrs 16/8. Zie ook nader bl. 9/10 van het rapport der commissie-Kranenburg (1955), dat het voorbehoud uitsluitend in een goedkeuringswet wenst te zien gemaakt; evenzo het regeringsvoorstel tot Grondwetsherziening, Bijl. 1955/6 I 4133 (R 19); wet van 26 april 1956, Staatsblad 191.



wet<sup>10</sup>. Het komt mij voor, dat deze handelwijze, indien zij althans tot enkele gevallen beperkt blijft, zeker binnen de constitutionele perken blijft en onnodige vertragingen in de wetgeving kan voorkomen.

Het is niet altijd zo, dat bepaalde moties uitdrukkelijk als voorwaarde voor de goedkeuring worden gesteld, noch dat zij stilzwijgend als een zodanige voorwaarde moeten worden beschouwd. Zij kunnen ook worden gesteld om de regering duidelijk te maken, dat een bepaalde overtuiging in de Kamer leeft, welke in het voorgelegde wetsontwerp onvoldoende tot uiting komt. Ik noem hier als voorbeeld de moties Molenaar en Ruys de Beerenbrouck c.s. met betrekking tot het beleid bij de ontvijanding van in het buitenland woonachtige, voor de oorlog met Duitsers gehuwde, Nederlandse vrouwen, en van persoonlijk onschuldige Duitse grensboeren, ingediend en aangenomen bij de behandeling van het wetsontwerp tot het vaststellen van regelen met betrekking tot de bestemming van vijandelijk vermogen in verband met de beëindiging van de staat van oorlog met Duitsland<sup>11</sup>.

Een ander voorbeeld van recente datum: Bij de behandeling van een wijziging der Wet op de Materiële Oorlogsschaden werd op 14 oktober 1953 door de heren Molenaar, Kraaijvanger en Hellema in de Eerste Kamer een motie ingediend, uitsprekende, dat een door de minister van Financiën door de toepassing van artikel 72 lid 11 der wet beoogd doel behoorde te worden bereikt door een wijziging van de wet, en derhalve de regering uitnodigende een zodanige wetswijziging te bevorderen. De motie werd, hoewel de minister van Financiën haar sterk ontraadde, aangenomen met 28 tegen 11 stemmen, waarna het wetsontwerp zonder hoofdelijke stemming de vereiste goedkeuring verwierf<sup>12</sup>. De motie had uiteraard niet de betekenis van een voorwaarde voor de aanneming van het wetsontwerp<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Vg. Hand. E. K. 10 mei 1950, bl. 729 e.v. en 741 e.v.: moties Jonkman en Kerstens bij de behandeling van het ontwerp van de Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië. Vg. ook in verband met de wetten van 15 jan. 1886, Staatsblad 6 (novelle wetboek van strafrecht), 6 sept. 1895, Staatsblad 155 (wijziging Faillissementswet) en 20 juni 1908, Staatsblad 207 (arbeidscontract): Kramer, bl. 97/8.

<sup>11</sup> Hand. E. K. 1950/1, 17 en 18 juli 1951, bl. 716/43 en 751/2; Bijl. 1950/1 nr 2108, V. V. 18 juni 1951, M. v. A. 9 juli 1951. Zie in verband met de naar voren gebrachte principiële en juridische bedenkingen tegen dit ontwerp, behalve de Kamerstukken, o.a. C. M. O. van Nispen tot Sevenaer in N. Jb. 1950 bl. 633 e.v., 1951 bl. 357 e.v., en in De Maasbode van 10 juli 1951; F. J. F. M. Daynsee in N. Jb. 1951 bl. 97 e.v. en in De Maasbode van 10 en 11 april en 24 mei 1951; M. H. Bregstein, J. A. Barents, P. Stoffels, J. H. Willems, J. van de Giessen en J. A. M. van Staay in N. Jb. 1950 bl. 737, 742 en 746, 1951 bl. 190, 214, 297 en 304 e.v. Aangenomen met 34 tegen 4 stemmen.

<sup>12</sup> Hand. E. K. 14 okt. 1953, 1953/4 I bl. 31/44; Bijl. 1951/2 nr 2509.

<sup>13</sup> Zie ook de motie-De Loor met betrekking tot art. 136 der Kleuteronderwijswet, door de E. K. zonder hoofdelijke stemming aangenomen op 13 dec. 1955, Hand. 1955/6 II bl. 2111. In dit verband Bijl. Hand. E. K. 1955/6 II 3862 nr 36, bl. 4/5 (V. V.) en nr 36a, bl. 5 (M. v. A.); Hand. 6 dec. 1955, II bl. 2073, 2082, 2083; 7 dec. 1955, bl. 2099/2100, 2103, 2104, 2107 en 2109.

In de Tw. K. waren ook reeds grote bezwaren naar voren gebracht tegen art. 136; vg. Bijl. Hand. Tw. K. 1954/5 II nr 3862, — nr 3 bl. 29 (M. v. T.), nr 4 bl. 3/4 (V. V.), en nr 5 bl. 3/4 (M. v. A.); Hand. bl. 2963, 2980 en 3000 g/i. Een amendement-Van Sleen, Hand. 1955/6 II, 23 sept. 1955, bl. 2077/9, werd door de minister onaanvaardbaar verklaard, en daarop ingetrokken.

De regering kan, wanneer zij geen toezeggingen heeft gedaan, de motie naast zich neerleggen. Zij behoeft zich over een voorgestelde motie niet uit te spreken, het kan immers zijn dat zij zich over de draagwijdte daarvan nader wil beraden. Indien het echter duidelijk is dat de aanneming van het ontwerp staat of valt met zekere toezeggingen harerzijds, zal zij niet mogen zwijgen en duidelijk haar standpunt moeten kenbaar maken. In de in de vorige alinea's vermelde gevallen heeft de regering geen toezeggingen gedaan en moet naar mijn indruk in de aangenomen moties geen voorwaarde voor de aanneming van het wetsontwerp worden gezien. De regering blijft hier dus vrij, nader haar standpunt daartegenover te bepalen. Wel zal zij mijns inziens zo nodig de bepaling van haar standpunt nader behoren te motiveren tegenover de Eerste Kamer, indien deze, bv. bij de behandeling der begroting, daarom vraagt.

### *3. Ministeriële toezeggingen bij behandeling van wetsontwerpen*

Blijken de bezwaren tegen bepaalde punten van een wetsontwerp van zodanig overwegende aard, dat verwerping onder het oog moet worden gezien, dan kan de regering tot intrekking overgaan. Het behoeft echter niet altijd tot een intrekking van het wetsontwerp te komen om een verwerping door de Eerste Kamer voor te zijn. De minister kan toezeggingen doen voor een nadere wijziging; uit de aard der zaak zal dan redelijkerwijze moeten kunnen worden aangenomen, dat deze wijziging geen bezwaren ontmoet bij de Tweede Kamer.

Met de volgende voorbeelden moge worden volstaan<sup>14</sup>.

Bij de invoering van het nieuwe recht op de naamloze vennootschap in 1928 werden ernstige bezwaren geopperd tegen de verplichting tot openbaarmaking der jaarstukken, welke ook zou gelden voor z.g. familievennootschappen<sup>15</sup>. De minister van Justitie verklaarde zich bereid aan de gerezen bezwaren in zoverre tegemoet te komen, dat hij dadelijk na de aanneming van het wetsontwerp de kwestie der publicatie van de balans en winst- en verliesrekening opnieuw in onderzoek zou nemen en daartoe een commissie zou benoemen om hem op korte termijn van voorlichting te dienen<sup>16</sup>. Het resultaat werd een novelle, waarin de draagwijdte van de verplichting werd beperkt tot bepaalde categorieën van naamloze vennootschappen<sup>17</sup>.

Bij de behandeling van de Wegenwet deed de minister van Waterstaat na aanvankelijke bezwaren de toezegging het daarheen te zullen leiden, dat de wet eerst over ruim een jaar na de afkondiging in wer-

---

<sup>14</sup> Vg. voor een toezegging in 1897 bij de wijziging der Successiewet: De Beaufort, Eerste Kamer, t.a.p. bl. 105. Zie in verband met het behandelde het belangrijke betoog van De Savornin Lohman in de E. K. op 28 dec. 1932, Hand. 1932/3 bl. 127/8. Zie voor voorbeelden van niet geslaagde ministeriële toezeggingen in 1908 en 1919 hiervóór bl. 54 en 55.

<sup>15</sup> Vg. Hand. E. K. 1927/8, bl. 65/6 (V. V.), 879 (M. v. A.) en 917/89 (openbare behandeling). Aanneming van het wetsontwerp met 24 tegen 21 stemmen. Wet van 2 juli 1928, Stsbl. 216.

<sup>16</sup> Hand. E. K. 15 juni 1928, bl. 986.

<sup>17</sup> Hand. E. K. 1928/9, bl. 807 (V. V.), 820 (M. v. A.) en 921 (openbare behandeling). Bijl. Hand. St.-Gen. 1928/9 nr 283. Wet van 25 juni 1929, Stsbl. 363, wijziging van de artt. 42 en 42c van het Wetboek van Koophandel.

king zou treden<sup>18</sup>. Na de toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken, dat de regering, indien niet binnen korte termijn Het Geldersch Landschap ten genoegen van de regering zekerheid zou stellen in staat te zijn de zaak te financieren, een wetsontwerp zou indienen tot intrekking van de wet, nam de Eerste Kamer op 28 januari 1931 een wetsontwerp aan tot verklaring van het algemeen nut der onteigening van onroerend goed onder de gemeente Arnhem ter bewaring van natuurschoon, gevormd door bossen en andere houtopstanden<sup>19</sup>. Ter zake van wetsontwerp nummer 143 der zitting 1932/1933, tot wijziging van artikel 20 der Invaliditeitswet, een aantal andere sociale wetten en de pensioenwetten, verklaarde de regering in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer, dat zij bij een nader wetsontwerp de oude redactie van artikel 36 der Pensioenwet 1922, Staatsblad 240, betreffende de hoogte van het pensioenverhaal, zou herstellen omdat inmiddels met het georganiseerd overleg overeenstemming was bereikt over een salariskorting voor de rijksambtenaren<sup>20</sup>.

Eenstemmigheid in de opvattingen van vrijwel alle leden van de Tweede zowel als van de Eerste Kamer was er met betrekking tot de introductie van bepalingen ter voorkoming van cumulatie van pensioen vóór de 65-jarige leeftijd en inkomsten uit arbeid of bedrijf in het wetsontwerp tot partiële wijziging van de Pensioenwet 1922 en een aantal andere pensioenwetten, door de Tweede Kamer aangenomen op 9 december 1953<sup>21</sup>. De minister van Binnenlandse Zaken bleek reeds in de Tweede Kamer wel bereid de cumulatiebepalende bepalingen terstond nader in studie te nemen, en in de Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer van 22 december 1953 verklaarde hij, dat een nieuw wetsontwerp zou worden ingediend, waarbij de gewraakte bepalingen zouden worden ingetrokken. De Eerste Kamer heeft zich daarna in haar vergadering van 12 januari 1954 met het voorliggende wetsontwerp verenigd<sup>22</sup>. Het optreden van de Eerste Kamer heeft in dit geval kunnen verhinderen, dat zonder behoorlijke voorafgaande studie van het gehele, zeer aangevochten, systeem van beperking van cumulatie van pensioen uit de overheidskas en andere inkomsten, bij een wetsontwerp, dat primair verbetering van de pensioenen beoogt, een verdere cumulatiebepaling wordt ondergeschoven. Of en in hoeverre de onderhavige cumulatiebepaling, waarmee het Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken zich had verenigd, gemotiveerd was, is o.m. afhankelijk van het rechtskarakter van het overheidspen-

<sup>18</sup> Hand. E. K. 1929/30, 11 juli 1930, bl. 678/9 (behandeling bl. 662/79). Aanneming van het ontwerp op 30 juli 1930, bl. 694, met algemene stemmen (41).

<sup>19</sup> Hand. E. K. 28 jan. 1931, 1930/1 bl. 162/74; 19 tegen 16 stemmen. Vg. in dit verband vragen van de heer Van Voorst tot Voorst, Aanhangsel Hand. Tw. K. 1930/1 nr 106.

<sup>20</sup> Vg. Hand. E. K. 1932/3 bl. 127.

<sup>21</sup> Hand. Tw. K. 9 dec. 1953, 1953/4 II bl. 2215/28; Bijl. 1953/4 II nr 3257.

<sup>22</sup> Hand. E. K. 12 jan. 1954, 1953/4 II bl. 2083/94; Bijl. 1953/4 II 3257 nrs 60 en 60a. Wet van 14 jan. 1954, Stsbl. 5 (Tweede Afdeling). Vg. P. J. M. Kallen in ARKA-weekblad 23 jan. 1954, bl. 18/20; H. A. Viseur, Legislatieve ontsparing?, in N. Jb. 1954 bl. 164/6. Nieuw wetsontwerp tot wijziging der wet van 14 jan. 1954, S. 5: Bijl. Hand. Tw. K. 1953/4 II nr 3584 (M. v. T. 6 sept. 1954; V. V. 21 dec. 1954). Wet van 3 juni 1955, Staatsblad 234.

sioen, dat aan de betrokkene (ambtenaar, militair, bestuurder, Kamerlid, verzetsslachtoffer enz.) is toegekend, en kan hier in het midden blijven.

Aan de aanneming van een wetsontwerp gaat zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer meestal een min of meer omvangrijke schriftelijke en mondelinge gedachtenwisseling vooraf. Het kan zijn dat de behandelende minister daarbij, in antwoord op vragen en opmerkingen, bepaalde toezeggingen met betrekking tot de uitvoering der wet of de interpretatie, welke door het departement zal worden gevolgd, danwel een bepaalde zienswijze geeft. Aan toezeggingen<sup>23</sup> zal de regering zich hebben te houden, zolang althans niet de rechter een daaruit voortvloeiende toepassing der wet als in strijd met de wet afwijst; een objectief duidelijke wetstekst kan naar mijn oordeel niet door een ministeriële interpretatie, al wordt deze gegeven in één der of in beide Kamers der Staten-Generaal, worden omgebogen. Zo nodig moet de tekst der wet worden gewijzigd.

Geeft de minister slechts een bepaalde zienswijze, ook dan zal mijns inziens de regering hier in de toekomst rekening mede moeten houden, zulks temeer wanneer een verandering in die zienswijze enigszins belangrijke gevolgen zal hebben voor hen, die met de wet te maken krijgen. Bij de behandeling van het ontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 24 november 1949, Staatsblad J 510, tot wijziging van de Wet Autovervoer Personen, stelde de Memorie van Toelichting zich op het standpunt, dat trolleybussen vielen onder de definitie van motorrijtuigen, gegeven in artikel 1 onder d der wet. In antwoord op een in het Voorlopig Verslag der Eerste Kamer gestelde vraag of dit standpunt wellicht gevolgen zou hebben ten aanzien van het betalen van motorrijtuigenbelasting voor trolleybussen, nu de Motorrijtuigenbelastingwet een vrijwel gelijklopende definitie geeft, antwoordde de minister van Verkeer en Waterstaat dat naar zijn opvatting, blijkens informaties gedeeld door het ministerie van Financiën, „een aan een wetsbepaling gegeven interpretatie geen consequenties ten aanzien van een overeenstemmende interpretatie in een andere wet (heeft), tenzij deze laatste uitdrukkelijk naar de eerste zou verwijzen<sup>24</sup>. Formeel juridisch moge deze opvatting van de minister zonder betekenis zijn, staatkundig handelt de regering m.i. onbehoorlijk

<sup>23</sup> Het karakter van alle ministeriële toezeggingen is niet gelijk. Er is verschil tussen een toezegging, welke is gedaan om een amendement of zelfs de verwerping van een wetsontwerp te voorkomen en welke dus min of meer moet worden beschouwd als een, zij het ongeschreven, integrerend deel van de wet, en een toezegging, welke is gedaan in antwoord op een tijdens de schriftelijke of mondelinge behandeling door een of meer Kamerleden gestelde vraag. De laatsbedoelde toezeggingen hebben staatsrechtelijk geen betekenis, wat niet wegneemt dat zij uit staatkundig oogpunt een bindend karakter kunnen hebben. Vg. C. W. de Vries, Des ministers toezegging, in E.-S. B. 11 sept. 1946, bl. 582; A. L. de Block, in Mschr. Economie, okt. 1949 bl. 21 (vg. ook Duynstee, Grondwetsherz. 1953, art. 60 bl. 6; Oud, Const. Recht, dl II bl. 291/3).

<sup>24</sup> Zie de Wet Autovervoer Personen, editie Schuurman en Jordens nr 126, 2e druk, 1950, bl. 98/9, 108, 127, 184 en 209. In 1949 had alleen Groningen trolleybussen; sedertdien zijn daarbij gekomen Arnhem en Nijmegen. Bij arrest van 14 juni 1955, N. J. nr 443, A. R. B. bl. 535, heeft de H. R. beslist, dat een trolleybus niet valt onder het begrip motorrijtuig van de Wegenverkeerswet (de Wet Autovervoer Personen heeft een vrijwel identieke definitie van motorrijtuig); vg. N. J. Polak. Wat is de juridische positie van een trolleybus?, in Nederlands Transport 15 okt. 1955, bl. 346/52.

en in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur, wanneer zij toch te eniger tijd ter zake van trolleybussen motorrijtuigenbelasting zou gaan heffen, daarbij zich beroepende op de Wet Autovervoer Personen. Een beroep op verplichte uitvoering der Motorrijtuigenbelastingwet zou niet opgaan, omdat bij het aannemen dier wet aan een belasting van trolleybussen niet werd gedacht.

Het is duidelijk, dat de Eerste Kamer door van een minister bepaalde toezeggingen of interpretaties te vragen en deze ook te verkrijgen, langs middellijke weg iets bereikt, wat in wezen de betekenis van een amendering kan hebben. Zolang deze toezeggingen en interpretaties, naar redelijkerwijze mag worden verwacht, ook in overeenstemming zijn het het gevoelen van de Tweede Kamer en daar alleen niet ter sprake zijn gekomen, omdat het onderwerp der toezeggingen of interpretaties toevallig buiten de gezichtskring der leden van die Kamer viel, zijn zij naar mijn mening volkomen acceptabel.

#### *4. Samenvoeging van verschillende onderwerpen in één ontwerp*

De regering en de Tweede Kamer zouden van de omstandigheid dat de Eerste Kamer niet kan amenderen, misbruik kunnen maken door verschillende onderwerpen, waarvan enkele, werden zij zelfstandig ingediend, wellicht de goedkeuring van de Eerste Kamer niet zouden verwerven, aan elkaar te koppelen. In 1907 stelde het kabinet De Meester bij de Middelenwet — welke als regel zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming wordt aangenomen — tien opcenten op de vermogens- en de bedrijfsbelasting voor. Niet wensende de hele Middelenwet hierom af te stemmen, diende de heer Van Zinnicq Bergmann een motie in, uitsprekende dat in den vervolge dergelijke voorstellen bij afzonderlijk wetsontwerp behoorden te worden gedaan. Nadat minister De Meester had beloofd c.q. een volgend jaar zo te zullen handelen werd de motie ingetrokken<sup>25</sup>.

Een analoge situatie heeft zich voorgedaan bij het hiervóór uitvoerig behandelde wetsontwerp tot het in overweging nemen van veranderingen in de Grondwet met betrekking tot de uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer van 100 tot 150. De Tweede Kamer immers voorzag dit ontwerp van een tweetal amendementen, het eerste beogende een wijziging van het quorum, het tweede de mogelijkheid van wettelijke regeling van stemoverdracht in bijzondere gevallen (wijziging van artikel 108 en invoeging van artikel 111a). Een groot aantal leden van de Eerste Kamer bleek overwegende bezwaren te hebben hetzij tegen beide amendementen hetzij vooral tegen het tweede. Verwerping van het wetsontwerp zou evenwel, vanwege de tijdnood voor het indienen van een gewijzigd ontwerp in de oorspronkelijke, niet-geamendeerde, vorm, tevens tengevolge hebben dat de uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer, waarvoor wel een ruime meerderheid bleek te vinden, achterwege zou blijven. In haar voltallige vergadering van 7 mei 1952

---

<sup>25</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 99/100; De Beaufort, Vijftig Jaren, II bl. 102; Oud, Const. Recht, dl II bl. 133. Zie in dit verband ook Hand. E. K. 1946/7, 16 april 1947, bl. 563/6; Pippel, bl. 644. Voorts Hand. E. K. 1955/6 II bl. 2187/93 (Wet Bezettingsmaatregelen IV 1956).

nam de Eerste Kamer het ontwerp aan met 27 tegen 23 stemmen<sup>26</sup>. Door het vereiste van een tweederden-meerderheid heeft het ontwerp het in tweede lezing tenslotte toch niet tot het Staatsblad kunnen brengen; in de vergadering van de Eerste Kamer van 31 juli 1952 werd het slechts aangenomen met de te geringe meerderheid van 28 tegen 17 stemmen<sup>27</sup>.

Behalve bij de begroting kan het ontbreken van het amenderingsrecht in het bijzonder bezwaarlijk zijn bij naturalisatie-ontwerpen, waarbij immers in de regel de naturalisatie van een twintigtal personen tegelijk wordt voorgesteld in één ontwerp. Wil de Eerste Kamer niet overladen worden met het twintigvoud van het thans reeds vrij grote aantal naturalisatie-ontwerpen, dan zal zij zich c.q. bij sommige in haar ogen bezwaarlijke naturalisaties moeten neerleggen.

In de vergadering van de Eerste Kamer van 21 september 1948 rees bezwaar tegen een bepaalde naturalisatie, opgenomen in een verzamel-ontwerp. In de Tweede Kamer was amendering van het ontwerp te dezer zake tenslotte verworpen met 37 tegen 38 stemmen. De heer Wendelaar diende een motie in, waarin de regering werd uitgenodigd in dergelijke controversiële gevallen de betreffende persoon uit het ontwerp te lichten en afzonderlijk voor naturalisatie voor te dragen. Van staatsrechtelijk standpunt gezien terecht, rezen hierlegen onmiddellijk bezwaren omdat de Eerste Kamer op deze wijze indirect het amenderingsrecht zou uitoefenen; de Eerste Kamer heeft ook hier een door de Tweede Kamer al dan niet geamendeerd ontwerp in zijn geheel te aanvaarden of te verwerpen. De heer Wendelaar trok daarop zijn motie in, waarna het ontwerp met 27 tegen 16 stemmen werd aangenomen<sup>28</sup>.

### *5. De betekenis van het gemis van het amenderingsrecht*

Het ontbreken van het recht van amendement beperkt de Eerste Kamer tot een zekere lijdelijkheid, doch de beperkte keuze van of aannemen of verwerpen zal haar voor een veel verantwoordelijker beslissing plaatsen en dat kan de waarde, welke aan deze beslissing moet worden toegekend, slechts vergroten. Amendering van concrete artikelen zal waarschijnlijk meer kritiek uitlokken en meer verdenking van bezorgdheid voor bijzondere groepsbelangen teweeg brengen dan een radicale verwerping van het hele ontwerp, omdat zodanige verwerping immers haar grond moet vinden in belangrijker bezwaren dan die in de tekst zijn gelegen.

Wanneer de Eerste Kamer het recht van amendement bezit wordt zij, naar de woorden van Buys<sup>29</sup>, in zekere zin van opzichter tot medebouwmeester. Vroeger werd het recht van amendement voor onze Eerste

---

<sup>26</sup> Hand. E. K. 6 en 7 mei 1952, 1951/2 bl. 810/59 passim; Bijl. Hand. nr. 2341 bl. 7/8 en 12/3.

<sup>27</sup> Zie hiervoor bl. 66 e.v.

<sup>28</sup> Hand. E. K. 1948/9 bl. 5/8; Bijl. nr 755. Vg. in verband met de behandeling van naturalisatie-ontwerpen: A. C. de Ruiter, Naturalisaties in de Staten-Generaal, in T. v. O. 1955 bl. 313/6.

Zie ook de discussie ter zake van het ontwerp der Wet bezettingsmaatregelen IV 1956 (Bijl. 1955/6 nr 4161) in de E. K. op 7 febr. 1956, Hand. E. K. 1955/6 II bl. 2187/93.

<sup>29</sup> De Grondwet, dl I bl. 600.

Kamer nog wel verdedigd<sup>30</sup>, zij het somtijds met uitsluiting van begrotingswetten<sup>31</sup>, tegenwoordig niet meer<sup>32</sup>. Men is zich er blijkbaar te zeer van bewust, dat een Eerste Kamer, toegerust met het recht van amendement, een gelijke positie als de Tweede zal krijgen met alle bezwaren van rivaliteit en van binnenskamers door commissiën uit beide Kamers bereikte compromissen. Het regresrecht, voorgesteld door de regering in 1913, en heftig bestreden door Struycken<sup>33</sup> omdat het het zwaartepunt der wetgeving bij de Eerste Kamer zou brengen, behandel ik hierna.

Juist om verwerpingen van wetsontwerpen door de Eerste Kamer het nodige gezag te geven kan het ontbreken van het recht van amendement dus een belangrijke factor zijn. Alleen in gewichtige aangelegenheden moet de Eerste Kamer aan de Tweede en aan de regering een halt kunnen toeroepen. „De taak van de Kamer is niet veranderingen af te dwingen in door de Tweede Kamer aangenomen ontwerpen. Het gaat er niet om of zij een wet op een onderdeel liever wat anders geformuleerd zou zien, maar of zij in de wet zo ernstige verkeerdheden ziet, dat zij meent haar te moeten afwijzen. Daarom is het goed, dat zij alleen maar aannemen of verwerpen mag”, schrijft Oud<sup>34</sup>. De regering kan het pijnlijk dilemma, waarin de Eerste Kamer zich bevindt, nog versterken door de kabinetskwesitie te stellen<sup>35</sup>.

Tracht de Eerste Kamer zich niet tussen het kabinet en de Tweede Kamer in te dringen en is zij zich van haar beperkte, hoewel zeer verantwoordelijke taak bewust, dan maakt zij van haar constitutioneel veto slechts zelden gebruik. „Daardoor krijgt dit des te meer waarde, en

---

<sup>30</sup> Vg. W. C. D. Olivier, Van de Staten-Generaal, Den Haag, 1876, bl. 139 e.v. Vg. ook Vis, bl. 158/61; Paulus, De Hoogerhuizen in Europa en Amerika, Den Haag, 1886, bl. 212 e.v.; Struycken, Grondwetsherziening, bl. 175/6.

<sup>31</sup> Vg. Heemskerk, I bl. 184/5; De Beaufort, Eerste Kamer, t.a.p. bl. 109 e.v.; het voorstel der staatscommissie van 1905. J. J. van Geuns, Het Recht van Amendement der Parlementaire Vergaderingen, Utrecht, 1863, bl. 283/5, laat in het midden of en in hoeverre het door hem bepleite recht van amendement ook terzake van financiële ontwerpen zou moeten worden toegekend.

<sup>32</sup> Vg. Oud, Const. Recht, dl II bl. 132/6. In zijn bewerking van de vijfde druk van Oppenheim's Het Nederlandsch Gemeenterecht, Haarlem, 1932, in het derde deel (supplement), heeft Van der Pot op bl. 120, in verband met de wijziging der gemeentewet ter zake van de samenwerking van gemeenten bij de wet van 31 jan. 1931, S. 41, opgemerkt: „De Tweede Kamer toch heeft wel een zeer langwijlig debat over deze materie gehouden, doch dit liep ten slotte maar over één enkel onderdeel: het op den achtergrond dringen van de privaatrechtelijke vormen van samenwerking, en een wijziging van het ontwerp kwam op dit punt niet tot stand. Pas in de Eerste Kamer kwamen met name de heren Van Lanschot en De Veer met belangrijke opmerkingen en bedenkingen, die echter in dit stadium geen nuttig effect meer konden hebben. Eens te meer kwam uit, dat de invloed, welke de Eerste Kamer op de inhoud der wetgeving kan oefenen, in ons land te gering is.” Het komt mij voor, dat in deze incidentele opmerking toch niet een voorkeur voor toekenning van een amenderingsrecht aan de Eerste Kamer kan worden gezien. Vg. voor de redevoeringen van de heren Van Lanschot en De Veer op 29 jan. 1931 Hand. E. K. 1930/1, bl. 181/2 en 193/5.

<sup>33</sup> Grondwetsherziening, bl. 177 e.v. Vg. hierna bl. 95.

<sup>34</sup> Const. Recht, dl II bl. 135.

<sup>35</sup> Vg. hiervóór bl. 34/35.

dringt het Regeering en Kamermeerderheid tot nieuw en ernstig overleg", zegt Struycken<sup>36</sup>. Wanneer zij hiertoe overgaat moet voor ieder als het ware de ernst van dit besluit duidelijk zijn. Te noemen valt bv. de verwerping van het Belgisch verdrag op 24 maart 1927 met 33 tegen 17 stemmen.

#### 6. Een beperkt regresrecht gewensd

Toch is de vraag of de zaak tegenwoordig nog wel zo eenvoudig ligt. Vroeger kon elke minister tot op grote hoogte een zelfstandig beleid voeren; slechts zaken van zeer algemeen karakter en van meer dan gewone importantie kwamen voor rekening van het hele kabinet. In het algemeen waren dat die zaken, welke de grondslag hadden gevormd bij de formering van het kabinet en welke ook in het staatkundig leven ampele bespreking vonden, bv. verdere uitbreiding van het kiesrecht, subsidiëring van het bijzonder onderwijs, crisismaatregelen en monetair beleid. De coördinatie kon pas komen wanneer de minister van financiën de middelen moest gaan toedelen.

Bij de huidige ingewikkelde verhoudingen moet het maatschappelijk leven ook door de overheid steeds meer als een eenheid worden beschouwd. Bij vraagstukken van industrialisatie, productieverhoging, spreiding van de investeringen, verdeling of beperking van de consumptie, defensie-inspanning, exportbevordering, sluitend houden of maken van de betalingsbalans, hoogte van de kinderbijslag, bestrijding van structurele werkloosheid, is niet meer één minister betrokken, maar het hele kabinet. Een veel groter deel van de handelingen der staatsoverheid is danook kabinetsbeleid geworden<sup>37</sup>.

Duidelijk is dit ook op het terrein der buitenlandse betrekkingen. Niet alleen de minister van buitenlandse zaken onderhoudt tegenwoordig de internationale contacten. Hoe langer hoe meer ontstaan er, nog afgezien van handelsverdragen, internationale regelingen op het gebied van de defensie, de landbouw, de bestrijding van onzedelijke practijken, de hygiëne, de arbeidsverhoudingen, de sociale verzekeringen, verkeer en transport, voedselvoorziening, volksgezondheid, wetenschappelijk onderzoek, cultuur enz. De ministers van Oorlog, Landbouw, Sociale Zaken, Economische Zaken, Verkeer, Onderwijs, Justitie en Binnenlandse Zaken hebben hier, ieder voor hun terrein, de belangrijkste stem. Financiële accoorden, welke in de eerste plaats de minister van Financiën aangaan, zullen invloed hebben op het gehele regeringsbeleid. De buitenlandse politiek beperkt zich niet meer tot diplomatieke en consulaire betrekkingen, toelating en uitzetting van vreemdelingen, het nationaliteitsrecht en de unificatie van handels- en privaatrecht<sup>38</sup>.

Deze ontwikkeling heeft bepaalde gevolgen. Reeds de regering wordt

<sup>36</sup> Grondwetsherziening, bl. 172; vg. ook bl. 182.

<sup>37</sup> Vg. in verband met de individuele en de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid laatstelijk: J. A. Eigeman, Ministeriële verantwoordelijkheid en het debat Oud—Romme in de vergadering van de Tweede Kamer van 18 juli 1950, in R. M. Th. 1950, bl. 461 e.v. Ik sluit mij aan bij Eigeman en Romme. Vg. ook C. W. de Vries, Minister of Kabinet, in de Haagse Post 21 febr. 1953.

<sup>38</sup> Vg. J. P. A. François in Ned. Bestuursrecht, dl II, 1953, bl. 29/30 (hfdst. I Buitenlandse Betrekkingen, bl. 1/33); Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 58 nr 14 e.v.



bij de moderne omvang van de staatstaak en door de drang der omstandigheden voor een groot deel in bepaalde richtingen en tot bepaalde wetsontwerpen gedreven, waarbij ik nog afzie van de vervulling van internationale verplichtingen. Het kabinet legt daarom in toenemende mate zijn staatkundig beleid op aan de Tweede Kamer, ook al worden het program of de richtlijnen van het kabinet nog zo zeer beïnvloed door het breedvoerig overleg met de Kamerfracties, dat gewoonlijk aan de kabinetsformatie vooraf gaat. Deze krijgt steeds minder invloed op de gang van het beleid en op de wetgeving, en zij kan, waar zij tot een oordeel over de haar aangeboden wetsontwerpen wordt geroepen, dikwijls welhaast niet anders doen dan het kabinet nolens volens<sup>39</sup> volgen; zij loopt de kans de gevangene van het kabinet te worden.<sup>40</sup> Ik veroorloof mij een citaat uit een door de Eerste Kamer uitgebracht Voorlopig Verslag<sup>41</sup>: „Een parlement, dat de consequenties van zijn inzicht, dat van een zittend kabinet afwijkt, niet vermag te aanvaarden, loopt kans de gevangene van dat kabinet te worden. De Volksvertegenwoordiging dient te voorkomen, dat, als het op de wilsvorming van den wetgever aankomt, het feitelijk de Regering is, die vaststelt wat in een land wet zal zijn.”

Bij een tweepartijensysteem, zouden we dat in ons land nog hebben, wordt de volgzzaamheid teweeg gebracht omdat het leven van het kabinet dan ook beslist over dat van de meerderheid van de Tweede Kamer. Bij een coalitiekabinet omdat het behoud van de coalitie ook een zekere, soms — wanneer het kabinet practisch onvervangbaar is — zelfs een vrijwel overheersende, waarde vertegenwoordigt. Bij het steunen van het kabinet kunnen niet naar willekeur bepaalde onderdelen worden uitgezonderd; men heeft bijna het hele beleid als een eenheid te accepteren of te verwerpen. De fracties der regeringsmeerderheid in de Tweede Kamer zullen daarom herhaaldelijk een volkomen irreele eensgezindheid kunnen vertonen en noodgedwongen een voor haar op zich verwerpelijk onderdeel van het beleid of van de wetgeving toch goedkeuren, althans dulden<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Nolens volens, dus niet con amore. Ik betwijfel geen moment, dat de Kamer blijft staan op haar vrijheid en onafhankelijkheid, zoals Romme opmerkt in zijn artikel in de Volkskrant van 21 dec. 1951, maar die vrijheid en onafhankelijkheid zijn verre van absoluut tegenover het kabinet.

<sup>40</sup> Het is duidelijk, dat het breedvoerig overleg tijdens de kabinetsformatie enerzijds de regering bindt aan de toch altijd min of meer in algemene termen gehouden accoorden, maar anderzijds de determinerende werking van de geschetste omstandigheden tegenover de regeringsmeerderheid in de Tw. K. versterkt.

<sup>41</sup> V. V. 8 aug. 1950 betreffende het wetsontwerp tot verhoging van pensioenen met een bijzondere bijslag; Bijl. Hand. E. K. 1949/50 nr 1689 bl. 3 (Hand. E. K. 7 nov. 1950, 1950/1 bl. 160/8).

<sup>42</sup> Vg. de artikelen over „Parlementaire verantwoordelijkheid” van Romme in de Volkskrant van 22 jan. 1951 en van Duynstee in De Maasbode van 31 jan. 1951. Bij een tweepartijensysteem zullen zelfs dissidente groepen trouw het kabinet blijven steunen ondanks al hun bezwaren; met name was dit het geval bij Bevan en zijn aanhangers in het House of Commons na diens aftreden als minister van handel in het kabinet Attlee op 22 april 1951. Zie ook Duynstee in N. Jb. 1953, bl. 893. J. van Andel Gzn, Regering en Volksvertegenwoordiging, in A. R. S. 1950, bl. 385/97 (verantwoordelijkheid van de oppositie voor de vorming van een nieuw kabinet na het wegstemmen van het oude).

De Eerste Kamer komt nu vanzelf in dezelfde onaangename positie. Weliswaar heeft het kabinet ook tegenover haar, evenmin als tegenover de Tweede Kamer, geen middel om haar te dwingen, nu Kamerontbinding praktisch zonder zin is, maar ook zij mag de ogen niet sluiten voor de gevolgen van een verwerping van een wetsontwerp, met name het aftreden van het kabinet met de mogelijkheid van langdurige moeilijkheden bij nieuwe kabinetsvorming danwel terugkeer van een in de ogen harer meerderheid veel ongunstiger coalitie. De in de Tweede Kamer al dan niet expliciet gestelde kabinetskwestie geldt in ons land daarom als regel ook voor de Eerste Kamer impliciet, tenzij inmiddels de omstandigheden aanmerkelijk zouden zijn gewijzigd. Een stabiel bewind is van eminent belang en daarvoor zullen meermalen andere, op zich zeer waardevolle, belangen moeten worden opgeofferd. Deze toestand is weinig benijdenswaard, maar het enige alternatief is het Franse voorbeeld met voortdurende kabinetscrises of de dreiging daarvan.

Nu de Eerste Kamer in deze dwangpositie is gekomen kan men zich afvragen of het nog wel redelijk is haar de beperking: aannemen of verwerpen, op te leggen. Het kabinet staat nu zeer sterk, wanneer de Tweede Kamer eenmaal, zij het met nog zo veel tegenzin en om erger te voorkomen, een wetsontwerp heeft aanvaard; de Eerste Kamer zal niet zo gauw het odium op zich willen laden een wellicht eerst met veel moeite en zorgen tot stand gekomen kabinet naar huis te hebben gestuurd. Maar het is toch, hoezeer het regeringsprogram ook mag zijn uitgebalanceerd, geenszins ondenkbaar, dat het kabinet in de Tweede Kamer — en daarmee impliciet voor de Eerste Kamer — wat voorzichtiger is met het stellen van de kabinetskwestie, gemakkelijker komt met een Nota van wijzigingen tijdens de behandeling, en wat meer toegankelijk is voor amendementen, wanneer naderhand ook de Eerste Kamer iets meer vrijheid heeft dan enkel aannemen of verwerpen. Hoe licht kan niet voor of tijdens de behandeling in de Eerste Kamer een nieuw denkbeeld rijzen, dat ook voor het kabinet redelijkerwijze wel aanvaardbaar is, maar dat nu, omdat er reeds een voltooid wetsontwerp ligt, gemakkelijk wordt voorbijgegaan<sup>43</sup>.

Het is nog niet nodig daartoe aan de Eerste Kamer het recht van amendement te geven. Men dient haar evenwel m.i. de bevoegdheid toe te kennen een ontwerp, dat in de Tweede Kamer met minder dan tweederden of drievijfden van het aantal uitgebrachte stemmen is aangenomen, voorzien van concrete wijzigingsvoorstellen, opnieuw aan het oordeel van de Tweede Kamer te onderwerpen. Het zwaartepunt van de wetgeving zal dan toch niet, zoals Struycken vreesde ten aanzien van de regeringsvoorstellen tot Grondwetsherziening van 1913, bij de Eerste Kamer komen.

De bedoeling is te voorkomen, dat op de duur, onder het schild

---

<sup>43</sup> Er zijn in dit verband van de binding tussen het kabinet en de Tweede Kamer, mede rekening houdende met de invloed der fracties bij de kabinetsformatie, belangwekkende beschouwingen te houden over de kabinetscrisis van 17 mei 1955 en de daarop gevolgde nieuwe regeringsvoorstellen ter zake van de belastingverlaging en de huurverhoging. De geschiedenis toont in ieder geval aan, dat de voorstellen der regering, op zich reeds een compromis in de boezem van het kabinet, toch wel voor wijziging vatbaar blijken. Vg. nog A. N. Molenaar, Het probleem der kabinetsformatie, in *De Gids*, 1953 II bl. 40/56.

van kabinetspolitiek, de Tweede Kamer bijna al haar vrijheid verliest en het parlementair debat onvruchtbaar wordt <sup>44</sup>. In het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer over de algemene politieke beschouwingen der Rijksbegroting voor 1951 <sup>45</sup> is reeds gewezen op het gevaar dat een veelvuldig stellen van de kabinetskwestie de waardering van het volk voor de democratische regeringsvorm bedreigt <sup>46</sup>.

Er is een belangrijk onderscheid tussen enkele onaanvaardbaarverklaring van een amendement en het stellen van de portefeuille- of zelfs de kabinetskwestie <sup>46a</sup>. Door de onaanvaardbaarverklaring geeft de minister te kennen, dat aanneming van het amendement de regering zal nopen tot intrekking van het gehele wetsontwerp, omdat zij de verantwoordelijkheid niet wenst te dragen voor een ontwerp dat is voorzien van het bestreden amendement. De portefeuillekwestie wordt gesteld, wanneer de betrokken minister zozeer staat op de aanneming van het door hem verdedigde wetsontwerp of zozeer is gekant tegen de aanvaarding van een bepaalde motie of de aanneming van een bepaald amendement, dat hij aan het niet-voldoen aan zijn verlangen zijn aftreden als minister zal verbinden. Bij de kabinetskwestie geldt dit voor het gehele kabinet. De portefeuillekwestie kan in feite een kabinetskwestie betekenen, wanneer de positie van de minister in het coalitiekabinet zodanig blijkt te zijn, dat door zijn aftreden de politieke basis van het kabinet wankel wordt.

De onaanvaardbaarverklaring van een amendement komt het meest voor en heeft in de regel wel het beoogde gevolg. Ik noem als recent voorbeeld het amendement van mevrouw Fortanier-de Wit bij de behandeling van het ontwerp-Schoolgeldwet, strekkende om de heffing van schoolgeld niet slechts af te schaffen ter zake van leerplichtige kinderen maar ook ter zake van dagonderwijs aan leerlingen boven de leerplichtige leeftijd van het uitgebreid lager, het voorbereidend hoger en middelbaar, het nijverheids-, het kweekschool- en het lager land- en tuinbouwonderwijs. Het amendement werd onaanvaardbaar verklaard omdat bepaalde „fracties” in het kabinet beslist niet verder wensten te gaan dan het ingediende ontwerp, dat dus blijkbaar reeds in de boezem van het kabinet het karakter van een compromis tussen nogal uiteenlopende wensen had gekregen. Afgezien van de vraag of het amendement ook zonder de onaanvaardbaarverklaring wel de vereiste meerderheid zou hebben verkregen, is het duidelijk, dat een groot aantal kamerleden bij de stemming geen risico wenste te nemen en dus anders stemde dan het enkel uit een oogpunt van schoolgeldheffing zou hebben gedaan <sup>47</sup>.

De regering staat bij de onaanvaardbaarverklaring van een amendement en de dreiging van intrekking van het wetsontwerp bij onverhoopte aanneming van het amendement als regel wel sterk, maar ter verdediging van de regering kan veelal toch ook wel worden aangevoerd, dat vooral technische amendementen gemakkelijk zonder meer door de

<sup>44</sup> Vg. ook het voorstel van F. Goseling in het Kath. Staatkundig Maandschrift, febr./mrt 1951 bl. 41/2.

<sup>45</sup> Bijl. A 1950/1, d.d. 9 jan. 1951, bl. 3.

<sup>46</sup> Vg. ook een hoofdartikel „Gebrek in de wetgeving” in De Tijd van 21 aug. 1951.

<sup>46a</sup> Het een kan het ander impliceren; zie Hand. Tw. K. 1950/1, 25 okt. 1950, bl. 272/81.

<sup>47</sup> Zie Hand. Tw. K. 1954/5 II bl. 2193/2233; Bijl. 1953/4 en 1954/5 nr 3325. Vg. Pippel, bl. 332 (schorsing der beraadslaging na aanneming van een amendement).

fracties worden overgenomen, wanneer zij van de zijde van een deskundig lid komen. Minister-president Drees heeft niet ten onrechte te dezer zake opgemerkt, dat argumenten van de zijde der regering dan veelal niet meer helpen; de fracties hebben dan eenmaal reeds tevoren, op voorstel van een specialist op het onderwerpelijke terrein of van een der leden die ter zake speciale belangstelling heeft, besloten tot het amendement, en alleen een onaanvaardbaarverklaring kan dan nog helpen, verder argumenteren heeft geen zin<sup>48</sup>. Hier zit natuurlijk wel het gevaar, dat de strijd om een amendement tot een prestigekwestie ontaardt tussen minister of staatssecretaris aan de ene kant en een of meer kamerleden, die zich door hun fractie gesteund weten, aan de andere kant.

Het regresrecht, dat de regering in 1913 voorstelde, in overeenstemming met het advies van de Staatscommissie 1910 tot herziening der Grondwet — waartegen een minderheidsnota van de leden Oppenheim, Van Doorn Drucker en Cort van der Linden —, beoogde de Eerste Kamer het recht toe te kennen éénmaal aan de Tweede Kamer wijzigingen voor te stellen, met dien verstande dat het wetsontwerp, indien de Tweede Kamer het ongewijzigd terugzond, geacht zou worden te zijn verworpen.

Struycken heeft hiertegen, m.i. terecht, de volgende bezwaren aangevoerd<sup>49</sup>: Nuttige bemerkingen van de Eerste Kamer zullen in het algemeen geen effect sorteren; zij zal die niet licht in een wijzigingsvoorstel belichamen omdat zij daarbij niet het risico wil lopen van verwerping door de Tweede Kamer met het gevolg, dat het hele wetsontwerp wordt geacht te zijn verworpen. Alleen voor h.i. beslist noodzakelijke wijzigingen zal zij dus van het regresrecht gebruik maken, maar deze zijn veelal van zodanige aard, dat zij een hele omwerking van het wetsontwerp nodig maken. De Tweede Kamer zal alleen over de voorgestelde wijzigingen kunnen beraadslagen, en zij zal nu in plaats van de Eerste Kamer komen voor het dilemma: aannemen — zij 't met kleine verdere wijzigingen — of verwerpen, handhaven van het oorspronkelijk ontwerp staat immers met verwerping gelijk; m.a.w. de rollen worden omgekeerd en de Tweede Kamer zal tegenover de poging tot verzoening van de Eerste Kamer het odium der mislukking op rekening harer onverzettelijkheid zien gebracht.

Het door mij hierboven gesuggereerde regresrecht heeft een beperkte strekking en het heeft niet de consequentie, dat afwijzing der voorgestelde wijzigingen door de Tweede Kamer de betekenis heeft van verwerping van het wetsontwerp. Alleen indien het ontwerp in de Tweede Kamer beneden een bepaalde meerderheid is aangenomen zullen concrete wijzigingsvoorstellen kunnen worden gedaan, m.a.w. slechts ten aanzien van zodanige ontwerpen, die veel tegenstand hebben ontmoet. Wijzigingen, welke tijdens de behandeling in de Eerste Kamer nuttig of zelfs nodig blijken, kunnen in het algemeen wel met een novelle worden aangebracht. Slechts wanneer er veel oppositie is geweest zullen wijzigingen, welke mogelijk ook de tegenstanders kunnen verzoenen, kunnen worden voorgedragen, waarbij de Eerste Kamer zich houde aan de hoofdzaken.

<sup>48</sup> Hand. Tw. K. 1954/5 I bl. 120 (8 okt. 1954). Het komt ook wel voor, dat amendementen welbewust uit partijpolitieke overwegingen worden ingediend in de verwachting, dat de minister het odium van een onaanvaardbaarverklaring wel op zich zal nemen.

<sup>49</sup> Grondwetsherziening, bl. 177 e.v.

Neemt de Tweede Kamer deze wijzigingen niet over — en het is denkbaar, dat de regering bij de behandeling (opnieuw) de kabinetskwestie stelt of haar „onaanvaardbaar”, met de dreiging van intrekking van het ontwerp, laat horen —, dan komt de Eerste Kamer weer aan de beurt voor haar slotoordeel.

Dit recht van de Eerste Kamer om concrete wijzigingen voor te stellen staat niet ver van het recht van amendement. Oppenheim<sup>50</sup> vreesde, dat de Eerste Kamer, begiftigd met het recht van amendement, teveel in détails zou treden, daardoor de toetsing van de wetsontwerpen in hun geheel aan de Grondwet en het landsbelang uit het oog zou verliezen, en meer spanningen met haar zusterkamer zou oproepen. Een zeker treden in détails, welke zeer belangrijk kunnen blijken, is bij de huidige wetgeving ook voor de Eerste Kamer wel onvermijdelijk; bovendien behoeft de Tweede Kamer zich tegenwoordig door amendementen van de Eerste Kamer niet bezwaard te gevoelen, zij kunnen haar zelfs meer kracht tegenover het kabinet geven; zij zal wellicht dankbaar zijn voor amendementen, die zij zelf om tactische redenen wel moest achterwege laten.

Toekenning van een onbeperkt amenderingsrecht aan de Eerste Kamer — zij het met uitzondering ter zake van begrotingswetten en wellicht van naturalisatieontwerpen, omdat anders te gemakkelijk conflicten tussen beide Kamers zouden kunnen rijzen — heeft het bezwaar, dat de Eerste Kamer onwillekeurig te veel in een herhaling van de behandeling in de Tweede Kamer zou vervallen en dat zij soms onnodig haar oordeel in plaats van dat harer zusterkamer zal willen stellen. Inderdaad valt dan te vrezen, dat zij de grote lijn van het wetsontwerp uit het oog zal verliezen, dat zij door de bomen het bos niet meer zal zien, en derhalve haar belangrijkste taak: nader beraad over de hoofdlijnen van het ontwerp, zal verwaarlozen. Daarom is een beperking van een recht van amendement danwel van een regresrecht als bovenbedoeld tot werkelijk belangrijke ontwerpen, die tot enigszins aanmerkelijke oppositie aanleiding hebben gegeven, wel noodzakelijk<sup>50a</sup>.

Er blijven dan onvermijdelijk ontwerpen bestaan met aanwijsbare gebreken, weliswaar niet van zodanige aard dat verwerping gemotiveerd zou zijn, maar toch wel zo, dat zij na korter of langer tijd waarschijnlijk een wijziging van de wet zullen nodig maken. Ik geef het volgende voorbeeld: In de vergaderingen van de Eerste Kamer van 15 en 16 maart 1949<sup>51</sup> hebben de heren Steinkühler en Molenaar gewezen op de tot ongewenste gevolgen aanleiding gevende redactie van artikel 5 lid 3 van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds. De geuite waarschuwing is later juist gebleken<sup>52</sup>. Dergelijke ongewenste gevolgen kunnen m.i. beter door een wijzigingsontwerp worden weggenomen dan bij wege van amendering door de Eerste Kamer<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Nota bij Verslag Staatscommissie 1905, bl. 85/8.

<sup>50a</sup> Ik wil overigens wel erkennen, dat de voorgestelde beperking op zich genomen willekeurig is, omdat ook bij zonder veel bezwaren door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen nadien nog wel belangrijke nieuwe aspecten kunnen rijzen. Zie bl. 155.

<sup>51</sup> Hand. E. K. 1948/9 bl. 280/1, 285, 301 en 303.

<sup>52</sup> Vg. H. R. 1 febr. 1952, N. J. nr 130, en Rb. Groningen 4 dec. 1953, N. J. 1954 nr 402. H. R. 31 dec. 1954, N. J. 1955 nr 84; Soc.-Ec. Wetgeving, febr. 1955, bl. 57/66.

<sup>53</sup> Zie ook hiervóór bl. 90 nt 32.

## 7. Houding der Kamer tegenover amendementen

Van belang is nog de vraag hoe de Eerste Kamer moet staan tegenover door de Tweede Kamer aangenomen amendementen. Prof. De Savornin Lohman heeft in de vergadering van de Eerste Kamer van 10 februari 1939<sup>54</sup> betoogd, dat de Eerste Kamer zich alleen heeft af te vragen of het haar voorgelegd ontwerp nog een geamendeerd voorstel van de Kroon is — en zo ja, dan beoordele zij het ontwerp op zijn materiële mérites — danwel een verkapt initiatiefvoorstel, in welk geval zij het ontwerp zal moeten verwerpen omdat het dan „niet de voorbehandeling (heeft) ondergaan, die het had behooren te ondergaan”<sup>55</sup>. Het betoog was gericht tegen Prof. Kranenburg<sup>56</sup>, die m.i. terecht repliceerde, dat hij het verschil tussen zijn opvatting en die van de heer De Savornin Lohman niet begreep<sup>57</sup>, waarna de laatste verduidelijkte<sup>58</sup>, dat de Eerste Kamer alleen mocht concluderen niet een verkapt initiatiefvoorstel te doen te hebben, wanneer evident het amendement ontoelaatbaar was<sup>59</sup>, omdat zij zich anders — in twijfelgevallen — op de stoel van de Tweede Kamer zou zetten<sup>60</sup>. Dit oordeel wordt niet algemeen gedeeld; de Eerste Kamer laat kennelijk de beslissing der Tweede Kamer over de toelaatbaarheid liever buiten haar overwegingen. Met betrekking tot het amendement-Andriessen bij de Grondwetsherziening van 1952 is eigenlijk alleen door de heren Van de Kieft en Molenaar iets gezegd over de toelaatbaarheid daarvan<sup>61</sup>.

De regering zal zich in voorkomende gevallen niet behoeven af te vragen of de Tweede Kamer terecht (van staatsrechtelijk gezichtspunt) van haar recht van amendement gebruik maakt; zij kan het oordeel daarover aan de Kamer zelve overlaten. Wanneer zij op grond van de inhoud overwegende bezwaren tegen het amendement heeft zal zij het onaanvaardbaar (van staatkundig standpunt) moeten verklaren. Wanneer zij

<sup>54</sup> Hand. E. K. 1938/9 bl. 208, behandeling van een wetsontwerp tot wijziging der wet van 29 nov. 1935, Staatsblad 685, tot verlaging van de openbare uitgaven, in verband met het Reglement Autovervoer Personen.

<sup>55</sup> Voor een initiatiefvoorstel is een afdelings- of commissoriaal onderzoek vereist; art. 127 der Grw.; art. 112 van het Regl. van Orde der Tw. K.

<sup>56</sup> Hand. bl. 205.

<sup>57</sup> Hand. bl. 211.

<sup>58</sup> Hand. bl. 212.

<sup>59</sup> Vg. over de vraag welke amendementen wel en welke niet toelaatbaar zijn: uitvoerig Pippel, bl. 400 e.v.; Kranenburg, Staatsrecht, bl. 269 e.v.; Oud. Const. Recht, dl II bl. 119 e.v. en 141 e.v.; Stellinga, Grondtrekken Ned. Staatsrecht, bl. 99/100. In verband met amendering van begrotingshoofdstukken vg.: Oud, t. z. p. bl. 446 e.v.; J. M. Kan, De grenzen van het budgetrecht der Staten-Generaal, in Bestuurswetenschappen 1947 bl. 236 e.v.

<sup>60</sup> Vg. ook Bijl. E. K. 1938/9 nr 35 en Hand. E. K. 21 en 22 dec. 1938, bl. 93/131 in verband met een amendement De Geer ter zake van de Tariefmachtigingswet 1934; Hand. Tw. K. 19 febr. 1952, bl. 1642 e.v. in verband met een amendement Van der Goes van Naters c.s. bij de Grondwetsherziening 1952; Hand. Tw. K. 8 mei 1952, bl. 2341/4 in verband met omzetbelastingtarieven, jo. Bijl. Hand. E. K. 1951/2 nr 2573 § 2; Hand. Tw. K. 13 febr. 1953, III bl. 3438/42 in verband met een amendement bij de wijziging der Inentingswet 1939 (over deze gevallen van 1952 en 1953 Pippel, Vervolg 1954, bl. 72/6); Hand. Tw. K. 17 dec. 1954, II bl. 2227, het oordeel van de voorzitter over een amendement bij de Schoolgeldwet.

<sup>61</sup> Hand. E. K. 1951/2 bl. 823 en 826.

in het amendement berust aanvaardt zij wel de verantwoordelijkheid voor de inhoud daarvan maar niet voor de toelaatbaarheid<sup>62</sup>. De regering stond eigenlijk afwijzend tegenover het amendement Andriessen c.s. betreffende de mogelijkheid van stemoverdracht<sup>63</sup>. Door dit amendement niet als amendement onaanvaardbaar te verklaren, of toch tenminste als haar oordeel uit te spreken dat hier beter van het recht van initiatief gebruik kon worden gemaakt, aanvaardde de regering de mede-verantwoordelijkheid voor dit amendement. Door daarna in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer<sup>64</sup> te verklaren: „Zelve acht zij de onderhavige kwestie zozeer omstreden, dat naar haar mening na een eventuele totstandkoming van deze grondwetsherziening een juist beleid medebrengt, dat een wetsontwerp, als bedoeld in artikel 111a, eerst aan de orde wordt gesteld, nadat het algemene vraagstuk van de functionering en de werkwijze van de Staten-Generaal in het kader van de algehele herziening der Grondwet zal zijn gezien”, heeft zij vervolgens de beslissing van de Tweede Kamer geclausuleerd op een zodanige wijze als zeker niet in de bedoeling van die Kamer heeft gelegen; de Tweede Kamer wilde immers juist niet tot na de algehele herziening der Grondwet wachten<sup>65</sup>. Het amendement is tenslotte voor het betreffende voorstel tot Grondwetswijziging fataal geworden<sup>66</sup>.

Amendementen komen nogal eens overhaast tot stand<sup>67</sup>. Later blijkt dan de praktische toepassing of de interpretatie, ondanks de toelichting van de voorstellers, moeilijkheden op te leveren. Tijdgebrek, gevolg van een overladen programma, en ook een zeker tekort aan efficiency in de wetgevingsprocedure, zijn hieraan niet vreemd. Het zou daarom ook hier wel te verdedigen zijn de Eerste Kamer een zeker regresrecht ten aanzien van deze amendementen te geven.

<sup>62</sup> Vg. Oud, Const. Recht, dl II bl. 120: de beslissing over toelaatbaarheid is (alleen) bij de Tw. K. In dezelfde zin, onder aanhaling van Oud, minister Beel in de E. K. op 7 mei 1952, Hand. 1951/2 bl. 851.

Oud, bl. 122: al dan niet toelaatbaar verklaren heeft voor de regering weinig zin; haar belang bij de zaak is alleen of het amendement al dan niet wordt aangenomen en hier kan zij invloed oefenen door het al dan niet onaanvaardbaar te verklaren. Bl. 122/3: „men heeft goed te begrijpen, dat een minister, die in de aanvaarding van een amendement berust, het wetsontwerp in de gewijzigde vorm in de Eerste Kamer als zijn ontwerp heeft te verdedigen. Daarbij zal hij eventueel rekenschap hebben te geven van de motieven, waarom hij deze berustende houding heeft aangenomen.” (Een initiatiefvoorstel wordt door een lid van de Tw. K. verdedigd).

Wanneer de regering staatsrechtelijke bezwaren tegen een amendement heeft, d.w.z. op grond van de inhoud los van de vraag of het al dan niet toelaatbaar is, zal zij het ook onaanvaardbaar verklaren; vg. Hand. E. K. 1952/3 I bl. 471 (Sassen, 19 mei 1953) en bl. 480/1 (Beel, 20 mei 1953: „zo de regering tot de conclusie mocht komen, dat een bepaald amendement in staatsrechtelijk opzicht niet aanvaardbaar zou zijn of tot staatsrechtelijk niet aanvaardbare consequenties zou leiden, (ligt) het op de weg der regering het amendement onaanvaardbaar te verklaren”).

<sup>63</sup> Nieuw artikel 111a der Grondwet.

<sup>64</sup> Bijl. Hand. E. K. 1951/2 nr 2341, bl. 13.

<sup>65</sup> Vg. in dit verband ook Prof. Molenaar in de E. K. op 6 mei 1952, Hand. bl. 826/7, en minister Beel op 7 mei 1952, Hand. bl. 851. Zie ook Hand. E. K., Buitengewone zitting 1952, 31 juli 1952, II bl. 2003/15 passim.

<sup>66</sup> Zie hiervoor bl. 66 e.v.

<sup>67</sup> Vg. H. J. Hofstra in De Naamloze Vennootschap, jan. 1952, bl. 161.

## HOUDING TEN AANZIEN VAN DE MATERIE DER WETTEN

1. *Algemene beschouwingen*

Wil men precies weten welke de reële invloed van onze Eerste Kamer is, dan zou men ook over onzichtbare gegevens moeten beschikken ten aanzien van wetsontwerpen, welke de Tweede Kamer nooit bereikt hebben omdat in het overleg tussen de minister en zijn ambtenaren, zijn collega's in het kabinet of de Raad van State bleek, dat ernstige tegenstand van de Eerste Kamer werd geducht zodat het verkieslijker voorkwam het ontwerp in de departementale archieven bij te zetten. De bedachtzaamheid zou dan moeten voortspruiten hetzij uit een analyse van de houding van de Eerste Kamer ten aanzien van wetsontwerpen van gelijksoortig karakter hetzij uit wetenschap omtrent het persoonlijk gevoelen van een aanzienlijk deel der leden van de Eerste Kamer. Het is mogelijk dat het enkele bestaan van de Eerste Kamer verschillende onberaden voorstellen in de pen zal houden, omdat men van tevoren weet dat zij deze toch niet doorlaat<sup>1</sup>, gesteld al dat de Tweede Kamer zich laat overrompelen.

De algemene politieke en financiële beschouwingen bij de behandeling der staatsbegroting zijn in de regel niet concreet genoeg om daaruit een gevolgtrekking te maken voor de kansen van een nog niet verschenen wetsontwerp, en de behandeling der afzonderlijke begrotingshoofdstukken geeft alleen voldoende licht, wanneer op bepaalde wettelijke maatregelen door vertegenwoordigers der meerderheid wordt aangedrongen.

Nu de laatste decennia de richting van het overheidsbeleid en de omvang van de staatsbemoeiing, mede onder de druk der omstandigheden, zij het onder de binding van het sterk compromissair regeringsprogram, practisch geheel wordt uitgestippeld door het kabinet, dat vooral bij een zorgvuldig in elkaar geschroefde coalitie zeer moeilijk vervangbaar is en daardoor in veel gevallen impliciet de kabinetskwestie stelt, en nu de politieke partijen haar staatkundige programma's steeds verder concretiseren en van haar vertegenwoordigers in de Kamers verwachten, dat zij deze als uitgangspunt en grondslag voor hun politieke overwegingen met betrekking tot wetsontwerpen en het regeringsbeleid zullen nemen zolang niet de omstandigheden bepaaldelijk aanpassing in een afwijkende richting vergen, nu komt het veel minder voor dan vroeger dat een regeringsvoorstel door een der beide Kamers wordt verworpen. En wanneer de Eerste Kamer, na de aanvaarding van een wetsontwerp door de Tweede, tot verwerping of slechts met grote tegenzin tot aanneming overgaat, zal het daarom ook slechts bij hoge uitzondering een punt betreffen dat essentieel is voor het regeringsbeleid. Het behandelde

<sup>1</sup> Vg. Buys, De Grondwet, dl I bl. 402 e.v.



vraagstuk der grenscorrecties in 1949 vormt geen uitzondering; correctie van onze grens met Duitsland was geenszins een essentieel of zelfs maar een belangrijk punt van het regeringsprogram, maar er moest nu eenmaal, en wel op zeer korte termijn, een beslissing worden genomen; om redenen buiten de zaak zelve gelegen wenste de regering een positieve beslissing.

De Eerste Kamer is de afgelopen honderd jaar zeker niet een blok aan het been van de beide andere componenten onzer wetgevende macht geweest. Ook in de behandelende gevallen van een conflict tussen de Eerste Kamer en het kabinet zou men naar mijn mening haar alleen haar houding in 1904 kunnen verwijten, maar het is toch geen verontwaardiging die zich van ons meester maakt. Men moet een votum beoordeelen naar de politieke verhoudingen in de tijd, waarin het is gevallen. In zeer veel gevallen waarin de Eerste Kamer een wetsontwerp verwierp was haar oordeel begrijpelijk en volkomen te verdedigen — al was het dan misschien, achteraf gezien, niet juist. Er zijn ook gevallen, waar de Eerste Kamer volkomen juist handelde door het votum van de Tweede Kamer niet te honoreren. Over de meeste gevallen van verwerpingen door de Eerste Kamer blijft wel meningsverschil mogelijk.

Tenzij men a priori aanneemt dat de meerderheid van de Tweede Kamer altijd gelijk heeft kan men de Eerste Kamer daarom slechts in een gering aantal gevallen verwijten dat zij gefaald heeft. Kramer geeft in zijn proefschrift, dat verscheen in 1918, wel wat eenzijdig die voorbeelden, welke aan financieel-economische behoudzucht of aan partijpolitieke overwegingen zouden kunnen worden toegeschreven. Naar mijn mening is ook de laatste dertig jaar niet gebleken, dat stelling I bij zijn proefschrift: „Het in Nederland ingevoerde evenredig kiesstelsel maakt de Eerste Kamer overbodig”, juist is, tenzij men meent, dat de Eerste Kamer voor de enkele gevallen, waarin zij maar tot verwerping van een wetsontwerp overgaat, een te zware belasting van ons wetgevend apparaat vormt, maar dan ziet men welbewust af van de weliswaar niet concreet te bepalen maar ongetwijfeld aanwezige stille invloed welke van het enkele bestaan van de Eerste Kamer uitgaat.

Het zou onjuist zijn een oordeel omtrent de houding en de gezindheid van de Eerste Kamer alleen te baseren op de verwerpingen van wetsontwerpen, waaraan zij zich heeft „schuldig” gemaakt. De Eerste Kamer is niet alleen in gebreke wanneer zij, gegeven het geheel der maatschappelijke verhoudingen, te dikwijls „neen” zegt, maar ook wanneer zij te gemakkelijk haar „ja” laat horen. Het is moeilijker een verwerping dan een aanneming te motiveren; in het eerste geval moet de Eerste Kamer tegen een reeds bestaand votum van de Tweede Kamer ingaan, in het laatste geval behoeft zij niet meer te doen dan de Memorie van Toelichting der regering te beamen. En toch is eigenlijk meestal de aanneming van een wetsontwerp veel belangrijker, omdat door een nieuwe wet immers wijziging in bepaalde rechts- of feitelijke verhoudingen wordt of kan worden gebracht, dan een verwerping, waardoor alles bij het oude blijft.

In het bovenstaande is al wel gebleken dat de Eerste Kamer in de overgrote meerderheid der haar voorgelegde wetsontwerpen tot de aanneming daarvan besluit. Het is inderdaad telkens weer een uitzondering, ik zou voor de laatste decennia haast zeggen: een verrassing,

wanneer zij tot een verwerping komt. Wanneer deze omstandigheid een gevolg is van het wijs beleid van de regering enerzijds en van de Tweede Kamer anderzijds, is dit een gelukkig teken. De Eerste Kamer bewijst dan immers een open oog te hebben voor de bestaande noden, behoeften en mogelijkheden en bedachtzame wettelijke regelingen haar steun niet te willen onthouden. Welnu, het is een niet te miskennen feit, dat aan de Eerste Kamer vrijwel nooit wordt verweten dat zij een wetsontwerp heeft aangenomen; alle critiek richt zich tegen die gevallen waarin zij de regering en de Tweede Kamer niet wenste te volgen.

Er is wel geen enkele wettelijke regeling, zelfs niet eenvoudige naturalisatiewetten, welke zonder enige critiek wordt ontvangen. In het bijzonder bij belangrijke wetten is er altijd een afweging van belangen; deze zullen worden geschaad, gene bevorderd. De Eerste Kamer kan bij de afweging dier belangen tot een andere conclusie komen dan de regering en de Tweede Kamer; dan zal in het algemeen tot verwerping worden besloten. Komt de Eerste Kamer tot dezelfde conclusie, dan geldt het „causa finita”. Belanghebbenden zullen proberen te bereiken dat voor hen minder schadelijke of nog voordeliger wijzigingsontwerpen bij de Staten-Generaal ahangig worden gemaakt, of dat de algemene maatregelen van bestuur tot uitvoering der wet zo gunstig mogelijk komen te luiden, maar zij gaan er niet toe over de Eerste Kamer te verwijten dat zij tot een gelijke conclusie als de Tweede Kamer is gekomen. De stadia der wetgeving zijn in ons land wel van die aard, dat indien al de noodzaak van wettelijke regeling wordt erkend toch in de regel de scherpe kanten worden afgeslepen. Dit is zeker, naast ons gematigd en verdraagzaam volkskarakter, mede een gevolg van de noodzaak vrijwel steeds tot een compromis te komen.

De Eerste Kamer is geroepen een oordeel te vellen over de haar voorgelegde wetsontwerpen. Maatstaf voor haar oordeel zal moeten zijn de behartiging van het algemeen welzijn. Maar waar de een door een bepaalde wettelijke regeling het algemeen welzijn in meerdere of mindere mate behartigd zal achten, zal de ander dezelfde wettelijke regeling een aanslag op het algemeen welzijn vinden. Het is in de democratie onvermijdelijk dat tenslotte een meerderheid beslist; dat geldt ook voor de Eerste Kamer. Het gaat erom uit de verschillende mogelijkheden, waarvan de gevolgen en de repercussies niet altijd zijn te voorzien, een eerlijke keuze te gaan doen.

Het is van belang uit welke gezichtshoek de meerderheid tot haar beslissing komt. Zij kan zich met name laten leiden door overwegingen van partijpolitiek of door groepsbelangen. In het eerste geval zal zij zonder meer registreren wat een politiek-verwante meerderheid van de Tweede Kamer reeds heeft aangenomen, danwel — indien de meerderheid van de Tweede Kamer een andere politieke samenstelling heeft dan die van de Eerste — regelmatig in conflict met haar zusterkamer verkeren. In het tweede geval zal zij, mogelijk zelfs welbewust, voor het algemeen welzijn aanzien wat in werkelijkheid slechts een groepsbelang is.

Bij de huidige wijze van verkiezing onzer Eerste Kamer ligt het voor de hand, dat zij in haar politieke samenstelling vrijwel identiek is met de Tweede. Tegengestelde politieke meerderheden in de beide Kamers onzer Staten-Generaal behoeven dus niet te worden gevreesd. Het komt

danook niet meer voor, dat de Eerste Kamer bij belangrijke politieke ontwerpen in hoofdzaak anders oordeelt dan de Tweede Kamer; hoogstens zijn er nuance-verschillen. De Staatscommissie 1950 tot herziening der Grondwet constateert in haar Eindrapport: „in Nederland heeft de Eerste Kamer in de laatste decennia een open oog gehad voor staatkundige hervormingen, waarvan de noodzaak door het Nederlandse volk in sterke mate werd gevoeld”<sup>2</sup>.

Er zijn ook geen bijzondere groepsbelangen meer, welke in de Eerste Kamer wel doch in de Tweede niet tot uiting zouden kunnen komen. Het is met name niet meer zo, dat b.v. het arbeiderslement in onze samenleving vrijwel geen vertegenwoordiging in onze Eerste Kamer vindt, terwijl daarentegen de meer leidende groepen een onevenredige vertegenwoordiging in onze Eerste Kamer zouden vinden. De gevallen, waarin twijfel kan rijzen aan de objectiviteit van het oordeel der Eerste Kamer ten aanzien van de betekenis van bepaalde groepsbelangen zijn te vinden in de periode van ongeveer 1913 tot 1923, toen werkelijk beide Kamers steeds verder van elkander kwamen te staan.

In ons land is sedert tientallen jaren alleen een coalitieregering denkbaar. Een coalitie, hoezeer gevormd door geestverwante partijen, zal de neiging vertonen intern zowel als extern naar de grootste gemene deler te zoeken; intern omdat anders wellicht bepaalde leden der Kamermeerderheid de regering bij sommige controversiële wetsontwerpen hun stem zullen onthouden, extern omdat meningsverschillen in de boezem van het kabinet automatisch het oor zullen openen voor andere afwijkende opvattingen, met name die der oppositie. Ook het feit, dat enkele grote partijen haar voornaamste grondslag vinden in de gemeenschappelijke confessie harer aanhangers, welke gemeenschappelijke confessie overigens nog allerminst gemeenschap van opvatting op ander dan confessioneel terrein met zich behoeft te brengen, heeft tot gevolg dat reeds in de boezem der partijen de scherpe politieke kanten worden afgeslepen. Gematigde politieke opvattingen zullen niet licht leiden tot extreme wetgeving.

Nemen we de vijf verwerpingen van wetsontwerpen, door de Eerste Kamer uitgesproken in de vijf parlementaire jaren vóór de tweede wereldoorlog en de vijf daarna, dan kunnen we er één als politiek volkomen indifferent uitschakelen, n.l. de herziening van de wettelijke tijd in 1935, terwijl er drie betrekking hebben hetzij op de rechtspositie der burgers, wie door de overheid onder verplichting tot schadeloosstelling een bepaalde last wordt opgelegd (de wijzigingen der Belemmeringenwet Privaatrecht en der Onteigeningswet in 1939), hetzij op de rechtspositie van bepaalde categorieën werknemers, gewijzigd zonder voldoende overleg met de belanghebbenden (de wijziging van de wet op de Zeevaardiploma's in 1948), en één verband houdt met een staatsrechtelijke vraag zonder nochtans staatkundig belang te hebben, n.l. de wijziging van de Enquêtewet in 1948.

Men kan in het algemeen zeggen dat de Eerste Kamer aan de verwezenlijking van het politiek program van het kabinet en van de meerderheid der Tweede Kamer geen moeilijkheden in de weg legt. De even-

---

<sup>2</sup> Eindrapport, bl. 49. De commissie verwerpt daarom de gedachte aan een suspensief veto naar analogie van de Parliament Act 1911.

genoemde verwerpingen van wetsontwerpen hadden met het politiek program der regeringsmeerderheid niets te maken; geen minister zou er ook maar een ogenblik aan denken uit deze verwerpingen politieke consequenties te trekken. Ook de grenscorrecties met Duitsland, slechts aangenomen na het stellen van de kabinetskwestie — maar dit geschiedde om redenen buiten het ontwerp zelf gelegen —, en de Interimregeling Suriname, ingetrokken vóór de openbare behandeling in de Eerste Kamer, waren van binnenlands-politiek standpunt gezien indifferant.

De Eerste Kamer behoudt zich wel kennelijk het recht voor, niet-politieke wetsontwerpen zelfstandig op hun noodzaak, wenselijkheid en doelmatigheid te onderzoeken. In al die gevallen, waarin weliswaar een beslissing moet worden genomen, maar de voorgestelde oplossing niet meer is dan een keuze tussen verschillende mogelijkheden, kan de Eerste Kamer niet de vrijheid worden ontzegd er een andere opvatting op na te houden dan het kabinet en de meerderheid van de Tweede Kamer. Maar de Eerste Kamer is er niet op uit het stelselmatig beter te willen weten; zij is verstandig genoeg het oordeel van het kabinet en van de meerderheid van de Tweede Kamer te eerbiedigen zolang niet duidelijk kan worden aangetoond, dat een andere keuze beter zou zijn geweest.

De Tweede Kamer is de primair-politieke Kamer. De Eerste Kamer is in politiek opzicht Kamer van revisie. Reeds om deze reden zal zij in het algemeen een zekere voorrang laten aan de Tweede Kamer. Op het gebied van de wetgeving is deze voorrang Grondwettelijk vastgelegd: initiatiefvoorstellen kunnen slechts van de Tweede Kamer uitgaan; regeringsontwerpen moeten bij de Tweede Kamer worden ingediend; de Eerste Kamer mist het recht van amendement bij de wetgeving, zij heeft een wetsontwerp te behandelen in de vorm, waarin het haar door de Tweede Kamer wordt doorgezonden. De Eerste Kamer moet zich over het haar voorgelegde wetsontwerp nader beraden, maar zij moet daarbij niet de plaats van de Tweede Kamer gaan innemen, zij moet het oordeel van die Kamer zoveel mogelijk in zijn waarde laten. Zij moet haar eigen oordeel niet vormen als ware zij de Tweede Kamer, zij moet m.a.w. een zekere afstand kunnen nemen van het wetsontwerp, zoals het daar na de behandeling en de aanneming in de Tweede Kamer voor haar ligt. Met name het gemis van het recht van amendement is hier een sterke aanwijzing. Zij zal, zoals Duynstee<sup>3</sup> zegt, meer aan de hand van algemene beschouwingen over aanvaardbaarheid of niet-aanvaardbaarheid moeten oordelen.

Zoals ik reeds opmerkte is het in de democratie onvermijdelijk dat tenslotte een meerderheid beslist. Het verschil tussen meerderheid en minderheid, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer, blijkt dikwijls slechts zeer gering te zijn. Te eerder is dit het geval wanneer een bepaald recht of belang van grote betekenis een beperking moet ondergaan ter bescherming of bevordering van een ander recht of belang, waarvan de betekenis — op zich gezien — even of nagenoeg even groot is. Het is denkbaar, dat de geestelijke volksgezondheid een belangrijke beperking van de drukpersvrijheid vergt. Het staat vast dat de sociale rechtvaardigheid belangrijke beperkingen van de economische vrijheid eist. Het komt herhaaldelijk voor, dat de economische toestand van het land sterk

---

<sup>3</sup> Grondwetsherziening 1953, art. 61, nr 10 bl 17.

ingrijpen in het industriële apparaat onvermijdelijk maakt. Bij gebreke van een behoorlijk particulier apparaat zal somtijds op het gebied van de sociale zorg de overheid wel rechtstreeks en zelfstandig maatschappelijk werk moeten verrichten. Al naar zijn geestelijke en maatschappelijke instelling zal de een eerder dan de ander zijn stem kunnen geven aan enig overheidsingrijpen. Het kan zijn dat de meerderheid te hard van stapel loopt, het kan ook zijn dat zij buiten de maatschappelijke werkelijkheid staat en dus achter de feiten aanloopt, niettemin is zij het, die beslist. De staatkundige denkbeelden zijn voortdurend in beweging; er zijn genoeg voorbeelden in onze parlementaire geschiedenis, dat tenslotte zonder noemenswaardige tegenstand of zelfs met algemene instemming werd aangenomen een wetsontwerp dat weinige jaren vroeger zeker niet de vereiste meerderheid zou hebben behaald. Er zijn ook gevallen waar een slechts met grote moeite tot stand gekomen wet weinige jaren later algemeen om haar weldadige werking wordt geprezen.

De door de minderheid naar voren gebrachte bezwaren kunnen wel juist zijn en zij heeft de plicht deze bezwaren dan ook te uiten, al ware het reeds opdat daarmee bij de uitvoering der wet rekening kan worden gehouden. Als alle mensenwerk is ook de wetgeving herhaaldelijk onvolmaakt. Bepaalde bezwaren moeten veelal op de koop toe worden genomen om tenminste tot een zekere oplossing voor een bepaald probleem te kunnen komen. Als een enkel voorbeeld ware te noemen het door de heer Rip in de Eerste Kamer op 18 december 1951<sup>4</sup> geopperde bezwaar tegen de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen<sup>5</sup>, dat n.l. het oordeel omtrent de plaats, waar de straf zal worden ondergaan, in den vervolge niet meer bij de rechter maar bij de administratie zal liggen. Dit bezwaar is ongetwijfeld in beginsel zeer belangrijk, echter, gegeven de differentiatie in de strafgestichten, welke op zich valt toe te juichen — al mag het bezwaar van vermindering van het contact met de natuurlijke levensgemeenschap, het gezin, door minder frequent bezoek, zeker niet worden onderschat —, onvermijdelijk zolang niet ook een bepaalde psychologische kennis van de strafrechters wordt vereist; de gevaren, verbonden aan beslissingen van de administratie, moeten hier terwille van een betere reclassabiliteit van de delinquenten wel worden aanvaard<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Hand. E. K. 1951/2 bl. 61.

<sup>5</sup> Wet van 21 december 1951, Staatsblad 596.

<sup>6</sup> Vg. over de afbakening der grens tussen rechter en administratie bij de tenuitvoerlegging van straffen de praeadviezen van W. H. Ariens en B. H. Kazemier voor de Ned. Jur. Ver. 1950, Hand. bl. 125 e.v. en 175 e.v. Een voorbeeld van grote discretionaire bevoegdheid van de strafrechter in art. 14h W. v. Sr., zoals dat luidt na de wet van 15 juni 1951, Staatsblad 214: intrekking van een voorwaardelijke veroordeling ook bij „misdragingen” mogelijk; vg. J. M. van Bemmelen in N. Jb. 1951 bl. 761 e.v.

Overigens kan ook de rechter dwalen en zelfs vooringenomen zijn; vg. G. D. H. Cole, *Persons and Periods, A study in Legal Repression*, Pelican Books, 1945, bl. 99 e.v., over de Tolpuddle Martyrs (1834); Laski, *Reflections on the Revolution of our Time*, (1943) 4e druk 1946, George Allen and Unwin Ltd, London, bl. 316/7; Jennings, *The Law and the Constitution*, (1943) 3e ed. 1948, University of London Press, London, bl. 225.

De rechter kan zich bij zijn oordeel over wat recht is in een bepaald geval nooit

## 2. Bezwaren van levensbeschouwelijke aard

Er moet tenslotte nu eenmaal een beslissing vallen, en de minderheid, hoe omvangrijk ook, heeft zich daarbij neer te leggen. Zolang wetgeving van niet-principieel karakter aan de orde is, zal men hier weinig bezwaar tegen maken. Anders wordt het evenwel, wanneer een belangrijke minderheid zich gekrenkt acht in haar confessie of levensbeschouwing. De verdraagzaamheid vordert dat met de levensbeschouwing van een enigszins omvangrijke minderheid rekening wordt gehouden. Waar de grenzen voor deze verdraagzaamheid liggen valt niet altijd in concreto aan te geven.

Na de Tweede Kamer zal in voorkomende gevallen ook de Eerste moeten beoordelen of de motieven voor gevraagde wetgeving voldoende zwaarwichtig zijn om de naar voren gebrachte bezwaren van levensbeschouwelijke aard ter zijde te stellen. Als voorbeeld zou ik willen noemen de Totalisatorwet. In 1911 werd de totalisator bij harddraverijen en wedrennen verboden<sup>7</sup>; in 1948 kwam in behandeling een ontwerp van wet tot wederinvoering van de totalisator. Zoals te verwachten viel, rezen ernstige bezwaren van zedelijke aard tegen deze vorm van wedden bij de leden van de volksvertegenwoordiging van protestants-christelijke overtuiging. Niettemin werd het ontwerp door de Eerste Kamer aangenomen met 24 tegen 14 stemmen<sup>8</sup>. Men kan zich afvragen of de wetgever in dit geval toch de aangevoerde bedenkingen niet te licht heeft gewogen, of althans de motieven voor de toelating van de totalisator te zwaar. In het zelfde vlak liggen vraagstukken als de zondagsheiliging<sup>9</sup>, de vaccinatie dwang<sup>10</sup>, de crematie<sup>11</sup> en de echtscheiding<sup>12</sup>.

---

los maken van zijn levensbeschouwing. Hij is beslist, juist door zijn mens-zijn, veel meer dan „une bouche inanimée qui prononce les paroles de la loi”. Vg. hierover uitvoerig Paul Scholten, *Recht en Levensbeschouwing*, in *Verzamelde Geschriften*, dl I, Zwolle, 1949, bl. 120 e.v., en over de methoden van interpretatie dezelfde, *Algemeen Deel van Asser's Handleiding tot de Beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht*, 2e dr., Zwolle, 1934, bl. 44 e.v.; verder J. P. Fockema Andreae, *De woorden der wet*, Den Haag, 1953; J. M. Polak, *Theorie en Praktijk der Rechtsvinding*, Zwolle, 1953; van oudere datum Fockema Andreae's „Ieder wordt geacht de wet te kennen”, Utrecht, 1922.

Zowel relevantie en betekenis van de feiten als interpretatie van de rechtsregel worden mede bepaald door de levensbeschouwing. Dit geldt voor iedere jurist; men denke aan Buys' interpretatie van het begrip wetgevende macht.

<sup>7</sup> Vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 163.

<sup>8</sup> Hand. E. K. 24 nov. 1948, 1948/9 bl. 66/77. De heer Regout stemde tegen juist omdat hij van oordeel was, dat zoveel mogelijk moest worden vermeden aanstoot te geven aan de principiële opvattingen van bepaalde bevolkingsgroepen; vg. Hand. bl. 74.

Bij de behandeling van de Wet op de Bedrijfsorganisatie hebben zowel de heer Brongersma als de heer Regout er in de E. K. op gewezen, dat de regering beleidvol zou hebben gehandeld wanneer zij bij deze wet had toegegeven aan de aangevoerde constitutionele bezwaren, hoezeer zij deze zelf niet onderschreven; Hand. E. K. 1949/50 bl. 174 en 186/7. Vg. de rede van A. L. de Block, *Samenwerking in Nederland als Staatkundig Vraagstuk*, Den Haag, 1955, bl. 23.

<sup>9</sup> Vg. laatstelijk Bijl. Hand. Tw. K. 1950/1 nr 2176; P. J. M. Kallen, *De Zondagswet*, in *ARKA-weekblad* 29 mrt 1952 en volgende nummers, resp. 13, 14, 18 en 19. Parlementaire behandeling van de nieuwe Zondagswet in de Tw. K. op 18, 19, 20,

24 en 25 mrt 1953, Hand. 1952/3 II bl. 2467/2540; aangenomen met 60 tegen 24 stemmen; hierover Jos. Maenen, De nieuwe Zondagswet, in Kath. Staatsk. Mschr., april 1953 bl. 46/54. Parlementaire behandeling in de E. K. op 13 oct. 1953, Hand. 1953/4 II bl. 2027/45; aangenomen z.h.st. Wet van 15 oktober 1953, Stsbl. 490. Zie in de uitgave der Zondagswet in de editie Schuurman en Jordens, nr 4a, 1954, voor een vergelijkend overzicht met de oude wet van 1815 en enkele vroegere wetsontwerpen bl. 110/24. H. H. Douma, De Zondagswet, IJmuiden, 1954.

<sup>10</sup> Zie bl. 10/22 van de uitgave Besmettelijke Ziekten in de editie Schuurman en Jordens, nr 26, vijfde druk, 1949, en de Inentingswet 1939 (wet van 22 dec. 1939, Stsbl. 805).

<sup>11</sup> Vg. Bijl. Hand. Tw. K. 1952/3 nr 2410; V. V. idem 5 febr. 1953. Hand. Tw. K. 4. 8 en 9 febr. 1955, bl. 2273/2340; aangenomen met 68 tegen 11 stemmen. Bijl. Hand. E. K. 1954/5 II 2410 nrs 137 en 137a (V. V. en M. v. A.); Hand. E. K. 28 juni 1955, bl. 2 376/2414. Wet van 7 juli 1955, Stsbl. 390 = Wet op de lijkbezorging. J. van der Haar, Het vraagstuk der lijkverbranding, Sneek, 1953; J. H. A. Vermeulen pr., Crematie, in Kath. Staatsk. Mschr., juni 1953 bl. 113/20; een brochure, met het oordeel van de hoogleraren G. van der Leeuw en H. de Vos over „Godsdienst en crematie”, uitgegeven door de Vereniging voor Facultatieve Lijkverbranding, 1950. Reeds in 1916 een aantal praeadviezen over Lijkverbranding voor het Thijmgenootschap.

<sup>12</sup> Het ligt buiten het bestek van dit geschrift op deze vraagstukken, welke herhaaldelijk in het parlement en in de litteratuur ter sprake zijn gekomen, nader in te gaan. Ik noem ook nog het vraagstuk van de houding, welke van christelijke zijde moet worden aangenomen tegenover maatschappelijke en geestelijke zorg door of vanwege het Humanistisch Verbond; ik vermeld in dit verband slechts de toespraak van Mgr Alfrink, gehouden op 29 april 1953 tijdens een onderwijscongres te Utrecht, en het rapport van de commissie Van Melsen over „Overheid en verzorging vanwege het Humanistisch Verbond”, Centrum voor Staatskundige Vorming, Den Haag, 1954. Vervolgens de euthanasie; zie van katholieke zijde het R.K. Artsenblad van juni 1953, bl. 203/36; L. Bender O.P. in uitgave nr 675 van het Geert Groote Genootschap, 's-Hertogenbosch, 1953; een tweetal artikelen in De Tijd van 17 en 21 juli 1953. Tenslotte van recente datum de vraag of al dan niet een verplicht geneeskundig onderzoek vóór het huwelijk moet worden geëist als wettelijke maatregel; zie hierover F. A. M. van Welie in De Tijd van 31 juli en 1 aug. 1953; J. E. Schulte in het R. K. Artsenblad van mrt, mei, aug en nov. 1953 en P. A. F. van der Spek t. z. p. mrt 1953; L. van Noort O.S.C. in K. C. T. Streven, okt. 1953 bl. 76/81; Hand. Tw. K. 1952/3 II bl. 2930/40, 11 sept. 1953. Reeds in 1921 praeadviezen over Geneeskundig onderzoek vóór het huwelijk, voor het Thijmgenootschap. De grote verscheidenheid van principiële opvattingen in het Nederlandse volk komt duidelijk tot uiting in de onlangs verschenen publicatie nr 8 van het Nederlands Gesprek Centrum, getiteld „Conceptieregeling”, Den Haag, 1953.

Alvorens de wetgever in de zaak wordt gemoeid, kan ook de rechter reeds voor de vraag worden gesteld of bepaalde handelingen of middelen zedelijk toelaatbaar zijn. Ik noem hier de bloedproef, narco-analyse (pentothal), de lie-detector. Over de bloedproef in verband met een verkeersovertreding H. R. 5 juni 1951, N. J. nr 520, met nt Pompe, in verband met een vaderschapsactie H. R. 12 juni 1953, N. J. 1954 nr 61, met nt Veegens; vg. D. van Eck, De bloedproef, in De Gelderlander 19, 20 en 21 jan. 1954. Over narco-analyse o.a. F. M. Havermans, Opstellen over forensische psychiatrie, Roermond, 1951, bl. 151 e.v.; G. H. A. Feber, De ethische beoordeling van de narco-analyse in foro, in Tijdschrift voor Strafrecht, dl LXII, 1953/4 bl. 164/81; Jean Rolin, Het Waarheidsserum (Drogues de Police), Helmond, 1950. Zie laatstelijk de praeadviezen van P. Meyjes en G. A. H. Feber voor de N. J. V. 1956 over de vraag „In hoeverre behoren onderzoekingsmethoden in strafzaken ten aanzien van de persoon van de verdachte aan beperkende voorschriften te worden onderworpen?”, en hierover J. M. van Bemmelen, Onderzoekingsmethoden in strafzaken, in N. Jb. 1956, bl. 497/506.

Een enkele maal staat „rechts” tegen „links” waar het erom gaat b.v. het belang van de geestelijke volksgezondheid af te wegen tegen de belangen van de geestelijke vrijheid<sup>13</sup>. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de Bioscoopwet<sup>14</sup> in 1926 en de wijziging van de wet van 1855 op het recht van vereniging en vergadering<sup>15</sup> in 1939. In dit verband kan ook worden vermeld de aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de artikelen 147 onder 1<sup>o</sup> en 429bis, betreffende smalende Godslasteringen, in 1932 tot stand gekomen na stemmingen in beide Kamers vrijwel „rechts” tegen „links”<sup>16</sup>.

### 3. *Strijd met de Grondwet*

Het is ook mogelijk, dat niet bezwaren van confessionele, levensbeschouwelijke of zedelijke aard worden geuit, maar dat het argument van strijd met de Grondwet naar voren wordt gebracht. Nu is de Grondwet niet sacrosanct; vele van haar bepalingen zijn de neerslag van bepaalde politieke opvattingen, welke voor wijziging vatbaar zijn, maar dit neemt niet weg dat zij verdient als onze voornaamste rechtsregeling en als belangrijk historisch document geëerbiedigd te worden<sup>17</sup>. De Eerste Kamer zal in voorkomende gevallen het argument van strijd met de Grondwet op zijn waarde moeten toetsen en na de Tweede Kamer moeten overwegen of bij gegrond-bevinding van dit argument deze strijd wellicht door staatsnood wordt gemotiveerd. Het gaat hier meestal niet zo zeer om de letter danwel om de geest van de Grondwet en deze is dikwijls eerst langs de weg van interpretatie te achterhalen, een interpretatie welke zowel juridische als politieke en sociaal-psychologische momenten kan hebben. Ik denk hier bij voorbeeld aan de liberale interpretatie van artikel 194 der

---

<sup>13</sup> Soms tijds kunnen aan de Grondwet bedenkingen worden ontleend tegen bepaalde, de vrijheid beperkende, maatregelen. Zie in verband met de opgeworpen bezwaren tegen het ontwerp van een Wet op de leesbibliotheken hierna bl. 109 nt 27.

<sup>14</sup> Nadat op 1 mrt 1923 een eerste ontwerp door de Tw. K. was verworpen met 46 tegen 41 stemmen — Hand. Tw. K. 13, 14, 15, 16, 20 en 21 febr. en 1 mrt 1923, bl. 1482/1529, 1533/50, 1553/99 en 1701/2 —, werd een volgend ontwerp aangenomen met 57 tegen 41 stemmen — Hand. Tw. K. 13, 14, 15 en 16 okt. 1925, bl. 34/71 en 83/111 —, en door de E. K. met 24 tegen 15 stemmen — Hand. E. K. 11 en 12 mei 1926, bl. 200/10 en 215/28 —; vg. ook de discussie over het voorstel tot behandeling van het ontwerp, Hand. 29 april 1926, bl. 191/6. Vg. De Wilde en Smeenk, bl. 454/6.

<sup>15</sup> Hand. E. K. 11 mei 1939, 1938/9 bl. 607/24; 25 tegen 17 stemmen. Wet van 13 mei 1939, S. 200. In verband met de negentiende-eeuwse opvattingen van Van Houten vg. het Amsterdamse proefschrift van G. M. Bos, Mr S. van Houten — analyse van zijn denkbeelden, voorafgegaan door een schets van zijn leven, Purmerend, 1953, bl. 127/35.

<sup>16</sup> Hand. E. K. 2 en 3 nov. 1932, 1932/3 bl. 17/49; 28 tegen 18 stemmen. Tw. K. 1 juni 1932: 49 tegen 44 stemmen. Wet van 4 nov. 1932, Stsbl. 524, tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met voorzieningen betreffende bepaalde voor godsdienstige gevoelens krenkende uitingen. Vg. ook de wet van 19 juli 1934, Stsbl. 405. Over de parlementaire behandeling der wet van 1932 Oud, Het Jongste Verleden, dl. IV bl. 253/60; De Wilde en Smeenk, bl. 596/600.

<sup>17</sup> Vg. Struycken, Staatsrecht, par. 39, bl. 173/84; C. W. de Vries, De Liberale staat en de regeringsvoorstellen (1936) tot Grondwetsherziening, Rotterdam, 1936, bl. 11/5. Over de wisselende opvattingen omtrent betekenis en waarde van onze Grondwet in het begin dezer eeuw: J. V. Rijpperda Wierdsma, De Grondwet in onzen Tijd, inaug. rede Leiden 8 okt. 1948, Leiden, 1948, bl. 14 e.v.



Grondwet van 1848 in verband met de subsidiëring van het bijzonder onderwijs vóór en na 1887, aan de strijd over artikel 7 der Grondwet<sup>18</sup>, aan de verschillende opvattingen over toelaatbare delegatie door de wetgever<sup>19</sup>, aan de discussie tussen de hoogleraren Van den Bergh, Van der Pot en Duynstee over onafzelbaarheid der tuchtrechters voor de prijzen<sup>20</sup> en aan die van Professor Anema en minister Stikker in de Eerste Kamer op 17 juli 1951<sup>21</sup> over de bevoegdheid van de Kroon, zonder goedkeuring van de Staten-Generaal, tot eenzijdige beëindiging van de staat van oorlog met Duitsland (artikelen 58 en 59 der Grondwet 1938)<sup>22</sup>.

Zelfs het nieuwe artikel 61 der Grondwet heeft reeds dadelijk aanleiding gegeven tot verschillende interpretaties<sup>23</sup>. Het gaat hier over de

---

<sup>18</sup> Vg. over dit artikel o.a. Kranenburg, Staatsrecht, bl. 692 e.v.; Van der Pot, Staatsrecht, bl. 451 e.v.; J. H. P. M. van der Grinten in Gemeentebestuur 1929 bl. 71 e.v.; G. van den Bergh in N. J. B. 1939 bl. 690 e.v. en 723 e.v., en 1946 bl. 353 e.v.; R. Geuljans in De Ned. Gem. 1949 bl. 49/52; praeadviezen van A. J. P. Tammes en F. J. F. M. Duynstee voor de N. J. V. 1949, Hand. 1949, I 1 bl. 152 e.v. en I 2 bl. 99 e.v.; J. R. Stellinga in A. R. S. 1950 bl. 147/59; J. W. Noteboom, in Ned. Bestuursrecht, dl II, 1953, bl. 195/7; Eindrapport 1954 van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, bl. 74/5.

H. R. 28 nov. 1950, N. J. 1951 nrs 137, 138 en 369, A. R. B. 1951 bl. 437, 443 en 645; en 27 febr. 1951, N. J. nrs 472 en 473, A. R. B. bl. 716 en 717; met noten van Pompe na N. J. nr 138 en van Röling na N. J. nr 472. G. van den Bergh, Bona causa triumphat, in N. Jb. 1951 bl. 177 e.v.; F. A. Helmstrijd in W. N. B. G. A. 1951 bl. 113/5; J. R. Stellinga in T. v. O. 1951 bl. 150/3. Van latere datum noem ik nog H. R. 29 mei 1951, N. J. 1952 nr 367; H. R. 10 juni 1952, Gem. stem 5196 nr 5, N. J. nr 688; H. R. 17 maart 1953, N. J. nr 389.

Vg. over de vrije meningsuiting in het algemeen, pers, film, radio enz., behalve de bovengenoemde praeadviezen: P. Dresen S.J., De vrije meningsuiting, A'dam, 1949.

<sup>19</sup> Vg. b.v. Oud, Const. Recht, dl II bl. 215 e.v.; Kranenburg, bl. 100 e.v.; Van der Pot, bl. 341 e.v.; de praeadviezen van A. M. Donner en J. R. Stellinga voor de N. J. V. 1951, Hand. bl. 110 e.v.; A. N. Molenaar, Arbeidsrecht, dl I, Zwolle, 1953, hfdst. VIII bl. 518 e.v.; Stellinga, Grondtrekken Ned. Staatsrecht, bl. 89/94.

<sup>20</sup> N. Jb. 1950 bl. 193, 353, 410 en 443 (Het betoog van Van den Bergh is ook opgenomen in dl II van zijn „Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen“, Alphen aan den Rijn, 1952, bl. 1/16). Vg. ook H. Thesingh, De Rechterlijke Macht, in R. M. Th. 1950 bl. 553 e.v.; H. J. Marius Gerlings, Het begrip „de Rechterlijke Macht“, in N. Jb. 1954, bl. 297 e.v. Rb. 's-Gravenhage 4 nov. 1953, N. J. nr 793; Hof 's-Gravenhage 16 dec. 1954, N. J. 1955 nr 143; H. R. 24 juni 1955, A. R. B. 1956, bl. 184.

<sup>21</sup> Hand. E. K. 1950/1 bl. 724 en 730.

<sup>22</sup> Ik noem nog van de laatste tijd: P. J. Oud in het Gedenkboek Gemeentewet 1851—1951, Den Haag, 1951, bl. 46 e.v., in verband met artikel 153 der Grondwet; H. R. 8 juni 1951, N. J. 1952 nr 144, met afwijkende conclusie van de Adv.-Gen. Langemeijer (alwaar litteratuuropgave), en in verschillende zin Rb. Amsterdam 30 juni 1954, N. J. 1955 nr 20, en Rb. Den Haag 18 april 1955, N. J. nr 413, betreffende art. 170 der Grondwet; H. R. 7 febr. 1956, N. J. nr 147, over art. 172 der Grondwet; Nota van Prof. Gerretson over de artt. 210 en 211 der Grondwet, Bijl. Hand. E. K., Buitengewone Zitting 1952, I nr 2700, bl. 5/6.

<sup>23</sup> Zie Bijl. Hand. Tw. K. 1952/3 I nr 3048—1 (voorstel d.d. 19 juni 1953 tot invoeging van art. 163a in het Regl. v. Orde), bl. 3, en nr 3048—2 (V. V. d.d. 10 juli 1953 over dit voorstel), zomede 1953/4 I nr 3048—3 (M. v. A. d.d. 26 jan. 1954), bl. 3/5, en nr 3048—4 (brief van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 3 nov. 1953); Hand. Tw. K. 4 mrt 1954, 1953/4 I bl. 833/49. Vg. Pippel, Vervolg 1954, bl. 18/27 en 96/9.

vraag of al dan niet de wens dat een internationale overeenkomst aan de uitspraak der Kamers worde onderworpen nog kan worden kenbaar gemaakt na de verklaring van de Kamer(s), dat geen uitspraak wordt verlangd, of, reeds te kennen gegeven zijnde, haar kracht verliest door een opvolgende zodanige verklaring. Naar het oordeel van de seniores van de Eerste Kamer kan een eenmaal te kennen gegeven wens niet meer tegen de zin dergenen die de wens te kennen gaven door een latere verklaring, dat geen uitspraak wordt verlangd, van haar kracht worden beroofd, en kan anderzijds de wens niet meer te kennen worden gegeven zodra de bedoelde verklaring is afgelegd, terwijl het wenselijk wordt geacht vóór de stemming over het voorstel tot het afleggen van zodanige verklaring eerst de minderheid in de gelegenheid te stellen nog een wens als bedoeld te kennen te geven. Het komt mij voor, dat deze opvatting der seniores van een verstandig inzicht blijkt geeft<sup>24</sup>.

Onlangs is in de Eerste Kamer door de heren Molenaar en Sassen bepleit het „overleggen van de overeenkomst” in de zin van artikel 61 der Grondwet eerst geëffectueerd te achten wanneer zowel de regeringsmissie, welke hiertoe strekt, door de voorzitter van de Kamer is ontvangen als de tekst van de overeenkomst in het Tractatenblad is verschenen<sup>25</sup>.

Strijd met de Grondwet is aangevoerd o.a. bij de Noodwet Indonesië (delegatie van artikel 210 der Grondwet 1948), bij de Wet op de bedrijfsorganisatie (delegatie van artikel 152 der Grondwet 1938 — instelling van bedrijfsschappen bij algemene maatregel van bestuur), bij het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (de wijzigingsregeling van artikel 55 lid 3 van het Statuut)<sup>26</sup> en bij het ontwerp van een Wet op de leesbibliotheken, ingediend bij Koninklijke boodschap van 13 januari 1949 doch niet in openbare behandeling gekomen<sup>27</sup>. De Eerste Kamer

<sup>24</sup> Zie Bijl. Hand. E. K. 1952/3 I nr 162 (voorstel tot wijziging van het Regl. v. Orde der E. K.), bl. 3/4; idem nr 162c (V. V. d.d. 21 aug. 1953) en 1953/4 I nr 45 (M. v. A. d.d. 4 dec. 1953). Vg. Oud, Const. Recht, dl II supplement, bl. 42/6; E. van Raalte, Een constitutionele puzzle, dies-college Leiden 6 febr. 1954, Alphen aan den Rijn, 1954; in het bijzonder duidelijk Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 61 nr 6. Zie voor het eerste geval, waarin de wens te kennen is gegeven: Bijl. Hand. Tw. K. 1953/4 I 3429 nr 2, en voor de E. K.: Bijl. Hand. 1953/4 I nr 155a. Het rapport der commissie-Kranenburg (1955) stelt op bl. 7/8 voor de verklaring, dat geen uitspraak wordt verlangd, te doen vervallen; evenzo het regeringsvoorstel tot Grondwetsherziening, Bijl. 1955/6 I 4133 (R 19); wet van 26 april 1956, Staatsblad 191.

<sup>25</sup> Hand. E. K. 1 juni 1955, I bl. 580/1. Vg. Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 60 bl. 33/4; het rapport der commissie-Kranenburg (1955) op art. 60 bl. 5/6. De nieuwe tekst van art. 61 volgens de wet van 26 april 1956, Staatsblad 191, heeft deze suggestie niet overgenomen.

<sup>26</sup> Zie resp. Bijl. 1948/9 nr 1018 (V. V. 28 okt. 1948 en M. v. A. 29 okt. 1948 § 2), 1949/50 nr 873 (V. V. 13 dec. 1949 bl. 21/5 en M. v. A. 9 jan. 1950 bl. 31/3) en 1954/5 nr 3517 (V. V. 11 okt. 1954 nr 15, bl. 3/6 en M. v. A. 18 okt. 1954 nr 15b, bl. 2/4; vg. A. J. Haakman in N. Jb. 1954, bl. 885 e.v.; R. Kranenburg, De nieuwe structuur van ons Koninkrijk, Haarlem, 1955, bl. 81/5).

<sup>27</sup> Bijl. St.-Gen. 1948/9 nr 1107; zie het V. V. der Tw. K., uitgebracht op 23 dec. 1949. Het ontwerp is in juni 1956 ingetrokken.

Vg. over art. 7 der Grondwet en de leesbibliotheken o.a. F. M. J. Jansen in N. Jb. 1947 bl. 551 e.v. en 673 e.v.; 1948 bl. 525 e.v.; G. van den Bergh in N. Jb. 1947 bl. 625 e.v., 1948 bl. 656 e.v., 1949 bl. 97 e.v., en in Bestuurswetenschappen 1948 bl. 345 e.v. (verschillende opstellen van Van den Bergh zijn ook opgenomen in de beide

heeft zowel bij de Noodwet Indonesië als bij de Wet op de bedrijfsorganisatie en bij het Statuut de zijde gekozen van hen, die geen strijd met de Grondwet aanwezig achten; in het eerste geval zal de stemming waarschijnlijk wel in hoofdzaak zijn bepaald door politieke opvattingen omtrent het Indonesische beleid in het algemeen. In de Eerste Kamer zijn laatstelijk bezwaren wegens strijd met de Grondwet gerezen bij de herziening van de wet van 8 april 1948, Staatsblad I 136, tot regeling van de vergoeding voor verblijfkosten van de leden van die Kamer, ter uitvoering van artikel 101 der Grondwet. De Eerste Kamer heeft de aangevoerde bezwaren met 28 tegen 12 stemmen te licht bevonden<sup>28</sup>.

Onze Eerste Kamer is wel voldoende onafhankelijk in haar oordeel om zo nodig tegenover het standpunt van de Tweede Kamer een eigen interpretatie te verdedigen. Maar deze interpretatie moet natuurlijk redelijk objectief zijn en de Eerste Kamer houde in het oog dat een interpretatie van de Grondwet nooit geheel onafhankelijk van de concrete omstandigheden van het ogenblik kan geschieden. Hoe ook de interpretatie uitvalt, allicht zal haar juist omdat zij een Kamer van revisie is enerzijds het verwijt treffen, dat zij geen begrip heeft voor de noden en de noodzakelijkheden van het ogenblik, en de Grondwet ook wil laten heersen over de feiten, dat zij zich met andere woorden buiten de tijd stelt, anderzijds, dat zij het gezag van de Grondwet ondergraaft. Enkele wethistorische interpretatie<sup>29</sup> kan alleen maar verstarrend werken en noodzaken tot veelvuldige Grondwetsherziening, hetgeen het gezag van de Grondwet niet ten goede komt<sup>30</sup>. In voorkomende gevallen is het ook beter een beroep te doen op de subjectieve beoordeling van de aanwezigheid van staatsnood dan zijn toevlucht te nemen tot een quasi-objectieve interpretatie<sup>31</sup>.

De regering heeft op 23 januari 1952 voorgesteld in de Grondwet uitdrukkelijk op te nemen, dat „in het belang van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde” in volkenrechtelijke overeenkomsten kan worden afgeweken van bepalingen der Grondwet<sup>32</sup>. Indien al kan worden

---

bundels „Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen”, 1949 en 1952); A. M. Donner in Bestuurswetenschappen 1948 bl. 160 e.v. en in T. v. O. 1949 bl. 85/6 en 97/8; F. Duynstee in De Gelderlander van 31 jan. en 1 febr. 1949 en in T. v. O. 10 mrt 1949 bl. 109/10; een rapport, in april 1949 uitgebracht aan het Centrum voor Staatskundige Vorming; K. B. 11 mei 1948, Staatsblad I 184.

Vg. ter illustratie van de noodzaak van enige regeling van het leesbibliotheekwezen: H. A. W. Beijer, De Maatschappelijke Betekenis van de Winkelbibliotheek in Maastricht, in Mens en Maatschappij, 15 juli 1949 bl. 210 e.v.

<sup>28</sup> Vg. Bijl. Hand. E. K. 1953/4 II 3225 nrs 103 en 103a; Hand. idem 11 mei 1954, II bl. 2309/14. Wet van 13 mei 1954, Stsbl. 213. Vg. nog de Conversieleningwet 1946: Bijl. E. K. 1946/7 nr 356, V. V. 17 dec., M. v. A. 20 dec. 1946; Hand. E. K. 27 dec. 1946, bl. 116/35; aangenomen met 24 tegen 13 st.; beweerde strijd met art. 190 Grw. — Vg. Kranenburg, Staatsrecht, bl. 361:

<sup>29</sup> Vg. Paul Scholten, Algemeen Deel van Asser, 1934, bl. 55 e.v.

<sup>30</sup> De voorstellen tot Grondwetsherziening 1952 hebben mede om deze reden weinig enthousiasme ontmoet; vg. Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2341—13; Hand. Tw. K. 12 febr. 1952 bl. 1531 e.v., 13 febr. 1952 bl. 1544 e.v. Sedert 1917 was dit de vierde Grondwetsherziening, met een volgende in 1956 in het verschiet.

<sup>31</sup> Vg. het artikel van F. J. F. M. Duynstee, Noodwet Indonesië en delegatie, in N. Jb. 1949 bl. 10 e.v.

<sup>32</sup> Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2374 — 7 en 8. In de definitieve redactie van het nieuwe art. 63 der Grondwet kan van de bepalingen der Grw. worden afgeweken

aangenomen dat het merendeel der artikelen van onze Grondwet slechts betekenis heeft voor de juridische regeling van ons nationale bestel, bij de toenemende internationale integratie wordt er tegenwoordig evenzeer van uit gegaan, dat verschillende bepalingen, en met name de grondrechten, de wetgever wel degelijk ook beogen te beperken in zijn internationale activiteit<sup>33</sup>. En terecht wordt daarom tevens voor zodanige met de Grondwet strijdige overeenkomsten een goedkeuring door de Staten-Generaal met tweederden der uitgebrachte stemmen in elk der Kamers gevorderd<sup>34</sup>. Het laatste woord omtrent de vraag of een overeenkomst al dan niet afwijkt van de Grondwet wordt voorbehouden aan de wetgever. Door een nieuw lid van artikel 60, luidende: „De rechter treedt niet in beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten”, wordt het toetsingsrecht van de rechter uitgesloten<sup>35</sup>.

Of de overeenkomst al dan niet een afwijking van de Grondwet bevat, zal tevoren door elk der Kamers met gewone meerderheid van stemmen moeten worden uitgemaakt<sup>36</sup>. Het is niet ondenkbaar, dat Tweede en Eerste Kamer ieder tot een andere conclusie komen. Is de Eerste Kamer in tegenstelling met de Tweede van oordeel, dat de overeenkomst van de Grondwet afwijkt, en heeft de Tweede niet toevallig de overeenkomst toch met een twee-derden meerderheid aangenomen, dan zou hier een vrijwel onoplosbaar conflict kunnen rijzen, indien de Eerste Kamer slechts tot een gewone meerderheid komt na tevoren te hebben vastgesteld, dat naar haar oordeel een gequalificeerde meerderheid voor de aanneming nodig is<sup>37</sup>. Het is ook hier weer een kwestie van interpretatie van de Grondwet.

Volgens artikel 131 lid 2 der Grondwet zijn de wetten onschendbaar. De rechter toetst derhalve de overeenkomstig de bepalingen der Grondwet tot stand gekomen wetten in formele zin niet op haar overeenstemming met de Grondwet<sup>38</sup>. Desniettemin geeft de Grondwet aan de gewone

„indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert”; zie de wet van 22 mei 1953, Stsbl. 261. Zie over de moeilijke vraag, wanneer in de zin van art. 63 van de Grondwet wordt afgeweken, uitvoerig Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 63 nr 12 e.v., art. 67 nr 6.

In de M. v. A. d.d. 3 juli 1953 ter zake van het verdrag voor een Europese Defensie Gemeenschap heeft de regering voorgesteld art. 63 der Grw. toe te passen vanwege mogelijke twijfel omtrent strijdigheid van sommige bepalingen met de Grw.; Bijl. IIand. Tw. K. 1952/3 nr 2911—8, bl. 3; vg. ook het Verslag d.d. 17 juli 1953, nr 2911—13.

<sup>33</sup> Vg. ook de M. v. A. der regering terzake van het Plan Schuman; Bijl. Hand. E. K. 1951/2 nr 2228 bl. 13.

<sup>34</sup> Vg. de critiek van C. II. F. Polak op dit voorstel in N. Jb. 1952 bl. 173 e.v. Vg. ook F. Duynstee in De Maasbode van 11 april 1952; Oud, Const. Recht, dl II supplement, bl. 82/3.

<sup>35</sup> Zie in verband met de verhouding tussen Grondwet en overeenkomst: Oud, Const. Recht, dl II supplement, bl. 77 e.v. Meer in het bijzonder uitvoerig over de betekenis van art. 60 lid 3 Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 60 nrs 36 e.v. Vg. ook praecadvies Van Panhuys, bl. 33/6.

<sup>36</sup> Vg. M. v. A. Eerste Kamer d.d. 30 mrt 1953, Bijl. Hand. 1952/3 I 2700 nr 63a, par. 5 laatste zin. Vg. ook Hand. E. K. 1952/3 I bl. 462. Zie Oud, Const. Recht, dl II supplement, bl. 80/2.

<sup>37</sup> Zie Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 63 nrs 28 en 31.

<sup>38</sup> Vg. C. Gruys, Drieërlei Wetsbegrip, Utrecht, 1940, bl. 18/9 en 104/5; dezelfde, Onschendbaarheid der wetten, in R. M. Th. 1940, bl. 233 e.v.

wetgever geen vrijbrief; de bepaling getuigt eerder van het vertrouwen dat de Grondwet zonder bittere noodzaak geen geweld zal worden aangedaan<sup>39</sup>. De sanctie op dit vertrouwen is de betekenis, welke de politieke partijen aan de Grondwet willen toekennen, en in laatste instantie de publieke opinie te dezen aanzien. De wetgever zou zich evenwel de vrijheid kunnen aanmatigen de Grondwet opzettelijk te negeren zonder het gevaar te lopen dat de rechter de wet buiten toepassing laat.

Als gevolg van de door de minister, al dan niet na behandeling in de ministerraad, ingezonden Nota van wijzigingen kan een wetsontwerp vrij aanzienlijk worden gewijzigd. Uit een oogpunt van handhaving der juiste staatsrechtelijke verhoudingen zou het aanbeveling verdienen bij ingrijpende wijzigingen eerst het advies van de Raad van State in te winnen en in ieder geval in de Tweede Kamer een hernieuwd afdelings- of commissoriaal onderzoek te doen plaats vinden. De Eerste Kamer kan in een voorkomend geval waakzaam zijn, opdat niet met voorbijgaan van de Raad van State langs de weg van een Nota van wijzigingen een geheel nieuw wetsontwerp wordt ondergeschoven en daardoor toch ten minste in strijd met de geest van artikel 84 der Grondwet wordt gehandeld<sup>40</sup>.

De tweede Nota van wijzigingen ter zake van het wetsontwerp „Voorziening ter wegneming van staatloosheid” ingezonden op 12 maart 1953, ging wel heel ver. In het oorspronkelijke wetsontwerp, aangeboden bij Koninklijke boodschap van 6 april 1951, zouden zij, die na 1 januari 1935 — bij eerste Nota van wijzigingen van 28 maart 1952 gewijzigd in 1 januari 1914 — door het treden in vreemde krijgs- of staatsdienst hun Nederlanderschap hadden verloren, dit automatisch terugkrijgen. In het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer, uitgebracht 23 november 1951, werden tegen het wetsontwerp ernstige bezwaren gemaakt, voornamelijk tegen de, nogal tactische, gelijke behandeling van hen, die vóór de tweede wereldoorlog, o.a. door deelneming aan de Spaanse burgeroorlog aan de zijde der Spaanse regering, hun Nederlanderschap hadden verloren, en van hen bij wie zulks het geval was door tijdens de tweede wereldoorlog in vijandelijke Duitse staats- of krijgsmacht te zijn getreden, en tegen het automatisme van het terugkrijgen van het Nederlanderschap. Na de Memorie van Antwoord van 28 maart 1952 bleef de zaak rusten tot de nieuwe minister van Justitie, Mr Donker, op 12 maart 1953 met een ingrijpende tweede Nota van wijzigingen kwam. Volgens deze werd de werking van het wetsontwerp beperkt tot hen, die in vijandelijke krijgs- of staatsdienst waren getreden en daardoor hun Nederlanderschap hadden verloren, terwijl bovendien elk geval, op verzoek van de belanghebbende en nadat door deze in de regel een bepaald bedrag in 's Rijks schatkist was gestort, door de minister van Justitie zou worden beslist; bij zijn beslissing zou de minister rekening houden met de ernst van de landsverraderlijke handelingen van de belanghebbende tijdens de oorlog en met zijn gedrag gedurende de laatste twee aan het

<sup>39</sup> Vg. Oud, Const. Recht, dl II bl. 6 e.v. Het vertrouwen kan worden beschaamd zonder nochtans te moeten twijfelen aan de goede trouw; vg. F. Duynstee, Afnemend gezag der Grondwet, in De Gelderlander van 27 jan. 1950, en zijn artikel in N. Jb. 1949 bl. 10 e.v.

a <sup>40</sup> Zie Pippel, bl. 569, en vervolg, bl. 106.

verzoek voorafgaande jaren. Hierna is, ondanks het feit dat tussen de Memorie van Antwoord en deze Nota van wijzigingen Kamerverkiezingen en een kabinetswisseling hadden plaats gevonden, dadelijk de openbare behandeling in de Tweede Kamer gevolgd <sup>41</sup>.

#### 4. Staatsrechtelijk gewoonterecht

Het lijkt dienstig hier ter plaatse te wijzen op de betekenis van het staatsrechtelijk gewoonterecht <sup>42</sup>. Het staatsrecht wordt niet alleen gevonden in de Grondwet, maar ook in bepaalde normen van ongeschreven recht, en het is dikwijls nog belangrijker dat deze ongeschreven normen worden geëerbiedigd dan dat een bepaald artikel van de Grondwet niet met voeten wordt getreden. Deze ongeschreven normen bepalen trouwens veelal mede de geest van de Grondwet en derhalve haar interpretatie. De hele werking van het parlementaire stelsel ten onzent, en met name de norm, dat het kabinet en de individuele ministers het vertrouwen van de meerderheid der beide Kamers behoren te genieten, berust op staatsrechtelijk gewoonterecht. Tenslotte is het ook duidelijk, dat zowel de eerbiediging van de Grondwet als die van het staatsrechtelijk gewoonterecht in sterke mate wordt beïnvloed door de kracht van gewoonten en gebruiken in het staatsleven, waaraan wellicht voorsnood juridische betekenis moet worden ontzegd, maar die toch een zeker bindend karakter hebben verkregen, en welke men zou kunnen samenvatten onder het begrip „conventions” <sup>43</sup>, in het bijzonder waar het betreft de parlementaire gebruiken, ook in het contact en het overleg met de ministers <sup>44</sup>.

#### 5. Strijd met internationale overeenkomsten

De wetgever heeft niet alleen rekening te houden met de Grondwet, maar ook met internationale overeenkomsten. Bij zodanige overeenkomsten wordt een deel van de nationale souvereiniteit aan banden gelegd. Het is duidelijk dat de nationale wetgever een internationale overeen-

<sup>41</sup> Vg. Bijl. Hand. St.-Gen. 1950/1 en volgende jaren, nr 2127. Eerste Kamer V. V. 20 juni 1953, nr 138; Eindverslag met M. v. A. 13 juli 1953, nr 138a. Vg. ook H. R. de Zaaijer in N. Jb. 1953, bl. 355/7; F. Duynstee, Staatsrechtelijk curiosum, in De Maasbode 18 april 1953. Wet van 30 juli 1953, Staatsblad 363.

<sup>42</sup> Vg. Kamphuisen, Gewoonterecht, bl. 101 e.v.; Struycken, Staatsrecht, bl. 193 e.v.; Kranenburg, Staatsrecht, bl. 164 e.v.; Van der Pot, Staatsrecht, bl. 11/18; Oud, Const. Recht, dl I bl. 14/20; H. L. M. Kramer, Publiekrechtelijke gewoonte en publiekrechtelijk gewoonterecht in Nederland, prfchr. Nijmegen, Alphen a/d Rijn, 1942, in het bijzonder hfdst. III.

<sup>43</sup> In Engeland, vanwaar dit begrip afkomstig is, hebben „conventions” een ruimere betekenis, maar worden zij niet als „law” beschouwd omdat haar naleving niet bij de rechter kan worden ingeroepen. Zie Jennings, The Law and the Constitution, hfdst. III bl. 79 e.v.; Wade and Phillips, Constitutional Law, fifth edition, London, 1955, bl. 8/10 en 61/73; B. A. Kahn, „Conventions” of Politieke Stelregels, prfchr. Amsterdam, Amsterdam, 1919; Kamphuisen, t. a. p., bl. 95/100; Struycken, t. a. p., bl. 191/3; Oud, t. a. p., bl. 16/7.

<sup>44</sup> In de discussie, die is ontstaan na de intrekking van het wetsontwerp nr 3705 van 1954/5 (zie hiervóór bl. 79), komt ook tot uiting de vraag, of al dan niet als constitutioneel gewoonterecht danwel als convention moet worden beschouwd, dat een wetsontwerp alleen mag worden ingetrokken wanneer na de behandeling in de Tw. K. een novum is ontstaan.

komst heeft te eerbiedigen, wil hij zich tegenover de verdragspartner niet aan contractbreuk schuldig maken. Aan volkenrechtelijke organisaties kunnen bij of krachtens een overeenkomst bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen, aldus artikel 67 der Grondwet. De nationale wetgever zal de uit kracht van zodanige opgedragen bevoegdheden tot stand gekomen besluiten en rechtsverhoudingen evenzeer moeten eerbiedigen. De wetgever zal zich dus in voorkomende gevallen moeten afvragen of een wetsontwerp blijft binnen de grenzen, welke hem door internationale overeenkomsten nog zijn gelaten.

De Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart<sup>45</sup> heeft aanleiding gegeven tot de vraag of zij, in weerwil van haar beperking tot de binnenlandse vaart met Nederlandse vaartuigen<sup>46</sup>, niet strijdig moet worden geacht met artikel I der Herziene Rijnvaartakte, de zg. Acte van Mannheim van 1868<sup>47</sup>: „La navigation du Rhin et de ses embouchures, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, soit en descendant, soit en remontant, sera libre aux navires de toutes les nations pour le transport des marchandises et des personnes, à la condition de se conformer aux stipulations contenues dans la présente convention et aux mesures prescrites pour le maintien de la sécurité générale. Sauf ces règlements, il ne sera apporté aucun obstacle, quelqu'il soit, à la libre navigation”<sup>48</sup>. Deze vraag heeft ook buiten de Kamers tot een uitvoerige discussie aanleiding gegeven<sup>49</sup>.

Bij de toenemende internationale rechtsvorming ontstaat voor de Eerste Kamer de belangrijke taak in het bijzonder er voor te waken dat latere wetten in strijd komen met onze internationale verplichtingen, zulks te-

<sup>45</sup> Wet van 1 november 1951, Staatsblad 472. Bijl. Hand. St.-Gen. 1949/50 en 1950/51 nr 1776. Hand. Tw. K. 17 juli 1951, bl. 2455/83 — z.h.s. aangenomen op 18 juli 1951, bl. 2486; Hand. E. K. 30 okt. 1951, bl. 29/32 — aangenomen met 26 tegen 6 stemmen.

<sup>46</sup> Vg. art. 2 der wet. Zie Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 65 nr 15.

<sup>47</sup> Staatsblad 1869 nr 75; Tractatenblad 1955 nr 161.

<sup>48</sup> Vg. Prof. Anema in de Eerste Kamer op 30 okt. 1951, Hand. 1951/2 bl. 29/30. Prof. Anema heeft zijn afwijzend standpunt gehandhaafd in de E. K. op 11 mrt 1952 bij de behandeling der begroting van buitenlandse zaken voor 1952; Hand. bl. 375/6; antwoord van minister Stikker op 12 mrt 1952, bl. 417/8. Zie ook de bundel „Redevoeringen van Mr A. Anema”, 1952, bl. 201/11.

<sup>49</sup> Vg. J. G. Sauveplanne in E.-S. B. 28 juni 1950, bl. 522/3, en 12 sept. 1951, bl. 679/81; H. Fortuin in E.-S. B. 12 juli 1950, bl. 555/8; H. E. Scheffer in E.-S. B. 2 en 16 aug. 1950, bl. 619 en 662; G.H. Dijkmans van Gunst in E.-S. B. 17 okt. 1951, bl. 772/4; een advies van W. J. M. van Eysinga, uitgebracht aan de Kamer van Koophandel en Fabrieken te Rotterdam, in E.-S. B. 5 dec. 1951, bl. 894/6; J. P. A. François in E.-S. B. 9 jan. 1952, bl. 25/7; wederom dezelfde in E.-S. B. 30 jan. en 27 febr. 1952, bl. 82/3 en 157; K. Vonk in E.-S. B. 20 febr. 1952, bl. 135/6; W. F. van Gunsteren in E.-S. B. 27 febr. 1952, bl. 149/50; artikelen in De Maasbode van 28 juni 1951 en de Nieuwe Rotterdamse Courant van 16 juli 1951.

Zie H. R. 4 mei 1954, N. J. nr 382, met uitvoerige conclusie van de procureur-generaal en nt Röling; A. Mulder in Soc.-Econ. Wetgeving, 1954 bl. 250/5, betreffende het Binnenscheepvaartreglement 1947. Dit arrest ook bij Duynstee, Arresten over Staatsrecht, nr 120, en geannoteerd door Duynstee in Ars Aequi, okt. 1954, bl. 23/8. Vg. ook J. G. Sauveplanne, De Hoge Raad en de binnenlandse Rijnvaart, in E.-S. B. 2 febr. 1955, bl. 94/6.

(Vg. in verband met Ned.-Duitse besprekingen over de toepassing van de Acte van Mannheim: W. F. van Gunsteren, Het einde van de vrije vaart op de Rijn, in E.-S. B. 29 apr. 1953, bl. 325/8).

meer wanneer de rechterlijke macht zich in feite van toetsing onthoudt<sup>50</sup>. Het is waarschijnlijk dat de Hoge Raad ook met het nieuwe artikel 65 der Grondwet<sup>51</sup> niet zo spoedig de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever zal aantasten, derhalve de toepassing van een wet slechts bij volstrekte onvermijdelijkheid in strijd met een voorafgaand tractaat zal bevinden, en zo enigszins mogelijk de wet in overeenstemming met het tractaat zal interpreteren<sup>52</sup>.

Het valt te verwachten, dat de rechterlijke macht bijzonder voorzichtig zal zijn waar het betreft de toetsing aan verdragen, welke eigenlijk meer een compilatie van beginselverklaringen dan strikt juridische regelingen tot inhoud hebben. Ik noem als zodanig het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Protocol van Parijs van 20 maart 1952<sup>53</sup>. De in het tweede lid van artikel 3 van het Unie-Statuut bedoelde fundamentele menselijke rechten en vrijheden, opgenomen in de Bijlage van het Statuut, zijn welhaast te algemeen gesteld om als toetsingsobject dienst te kunnen doen<sup>54</sup>. Nog moeilijker zal een toetsing aan z.g. sociale grondrechten blijken te zijn, omdat de materiële verwezenlijking daarvan een uitgebreide sociaal-economische ordening en wetgeving vereist<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Vg. in verband met het vraagstuk der toetsing van wet aan tractaat in het bijzonder Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 65; en voorts o.a. Kranenburg, Staatsrecht, bl. 320/1; Van der Pot, Staatsrecht, bl. 174/6; Oud, Const. R., dl II bl. 285 e.v.; Telders en Verzijl in hun praeadviezen voor de N. J. V. in 1937 (het praeadvies van Telders ook in zijn Verzamelde Geschriften, dl II, Den Haag, 1948, bl. 18 e.v.); J. P. A. François, Handboek van het Volkenrecht, dl I, 2e druk, Zwolle, 1949, bl. 44 e.v.; J. W. van der Zanden, Verdrag gaat voor wet, in R. M. Th. 1952, bl. 1 e.v.; dezelfde, Verdrag gaat voor wet, ook in nationale rechtsbetrekkingen, prfschr. Leiden, Zwolle 1952.

Rechtspraak H. R. 17 dec. 1934, N. J. 1935 bl. 5 en 11 met nt Taverne, W. 12849 met nt Verzijl; H. R. 28 mrt 1950, N. J. 1950 nr 633 met nt Röling; H. R. 25 jan. 1952, N. J. 1952 nr 125 met nt Verzijl (vg. over dit arrest II, Fortuin en J. G. Sauveplanne in E.-S. B. 19 mrt 1952, bl. 207/10, en 30 apr. 1952, bl. 341/3); Bijz. Raad van Cassatie 12 jan. 1949, N. J. 1949 nr 87, met nt Röling (zaak Rauter); en 15 mei 1950, N. J. 1950 nr 504. De arresten van 1934, 1950 en 1952 ook bij Duynstee, Arresten over Staatsrecht, nrs 19, 21 en 22.

Zie ook Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2374—9, bl. 19/20; nr 2374—10, bl. 28; Hand. Tw. K. 13 mrt 1952 bl. 1882/3 (Bruins Slot) en 1887/8 (Oud); 14 mrt 1952 bl. 1907/8 (Romme) en 1911/2 (minister Beel); 18 mrt 1952 bl. 1925/6 (Oud) en 1936 (Romme); Bijl. Hand. E. K. idem; Hand. E. K. 6 mei 1952 bl. 812 (Anema), 820 (Pollema), 827/9 (Molenaar) en 836/8 (Wijers); 7 mei 1952 bl. 846/7 (De Vos van Steenwijk) en 854 (minister Beel).

<sup>51</sup> Vg. over dit artikel J. Riphagen in De Ned. Gem., 1953 bl. 68/70; Oud, Const. Recht, dl II supplement, bl. 68 e.v.; Duynstee, Grondwetsherziening 1953, op art. 65 en art. 66 tweede zin; praeadvies Van Panhuys, bl. 39 e.v. en gedachtenwisseling passim.

<sup>52</sup> Vg. H. R. 15 Dec. 1953, N. J. 1954 nr 69, met nt Röling, betreffende art. 12 lid 1 van het Verdrag nopens het wegverkeer (Genève 19 sept. 1949; wet van 2 mei 1952, Stsbl. 233) en art. 23 lid 4 van het Wegenverkeersreglement.

<sup>53</sup> Zie Tractatenblad 1951 nr 154 en 1952 nr 80, Bijl. Hand. Tw. K. 1952/3 nr 3043. Hand. E. K. 27 juli 1954, 1953/4 I bl. 611/25.

<sup>54</sup> Zie Staatsblad J 570 (Wet Souvereiniteitsoverdracht Indonesië), bl. 8 (art. 3 lid 2 Uniestatuut), 11 (art. 18) en 14/6 (Bijlage). Vg. een artikel van F. Duynstee, „De grondrechten”, in De Maasbode van 24 juni 1953.

<sup>55</sup> Vg. over deze sociale grondrechten de praeadviezen van J. J. Loeff en C. H. F. Polak voor de Ned. Juristenvereniging 1953, Hand I; F. J. H. M. van der Ven,



## 6. Waarop de Kamer ook overigens heeft te letten

Het ligt, zoals uit het voorgaande moge blijken, op de weg van de Eerste Kamer in het bijzonder te waken tegen a) schending van de Grondwet<sup>56</sup> en van constitutioneel gewoonterecht; b) schending van internationale overeenkomsten<sup>57</sup>; c) schending van ongeschreven beginselen van ons staatsrecht<sup>58</sup>; d) aantasting van de rechten der minderheid; e) het offeren van de rechtszekerheid der burgers in hun verhouding tot de overheid aan technisch-administratieve perfectie<sup>59</sup>; f) overspanning van de betekenis van het algemeen belang ten koste van de bijzondere belangen en rechten van private personen en van publiek- of privaatrechtelijke territoriale of functionele corporaties; g) niet-noodzakelijke centralisatie in handen van de Rijksoverheid van welgevende of bestuursbevoegdheid met voorbijgaan van lagere publiekrechtelijke lichamen<sup>60</sup>; h) concentratie van het bestuur bij het ambtelijk apparaat met

Sociale Grondrechten, in *Economie*, dec. 1953 bl. 89/104 en jan. 1954 bl. 169/83.

Zie Tractatenblad 1953 nr 69, verdrag betreffende minimum-normen van sociale zekerheid; Bijl. Hand. Tw. K. 1953/4 I nr 3416.

<sup>56</sup> In antwoord op vragen van Prof. Molenaar met betrekking tot de benoeming en de beëdiging van de minister, heeft minister Witterman op 19 febr. 1948 in de E. K. als de taak dier Kamer geschetst: „toe te zien op de getrouwe naleving der Grondwet”; Hand. E. K. 1947/8 bl. 162/4.

Hier wordt bedoeld op naleving van de formele bepalingen der Grw.; wat ik op bl. 107 e.v. behandelde betreft de materiële inhoud der Grw. Het is een vraag, hoe de E. K. moet handelen, wanneer de Tw. K. een procedure-voorschrift van de Grw. niet zou naleven. Het komt mij voor, dat zij, indien de regering het ontwerp niet intrekt, in het algemeen tot verwerping zou moeten overgaan. Ik meen echter ook, dat in twijfelgevallen een presumptie van geldigheid aanwezig behoort te zijn tot de beweerde feiten in de procedure van de Tw. K. zijn aangetoond. Vg. in dit verband Hand. E. K. 1952/3, 30 dec. 1952, II bl. 2019/21, en Bijl. idem 2612 nrs 24 en 24a (geen hoofdelijke stemming in de Tw. K. over een wetsontwerp tot uitvoering van art. 99 leden 3 en 4 der Grw., waardoor twijfel rees aan de geldigheid der stemming, althans aan de juistheid der conclusie dat het wetsontwerp met gequalificeerde meerderheid was aangenomen); vg. ook Pippel, bl. 365.

<sup>57</sup> Zie ook art. 5 lid 2 en art. 48 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Vg. J. H. A. Logemann, in N. Jb. 1955 bl. 437/40 (toetsingsrecht t.a.v. het Statuut).

<sup>58</sup> Vg. de verwerping van de wijziging der Enquêtewet in 1948.

<sup>59</sup> Vg. de verwerpingen van de wijzigingen der Belemmeringenwet Privaatrecht en der Onteigeningswet in 1939.

<sup>60</sup> De Eerste Kamer zal een wakend oog moeten houden op de centraliserende tendenzen in onze samenleving; de gewone burger voelt zich nu eenmaal bij de politiek op een hoger plan dan dat van zijn onmiddellijke omgeving niet rechtstreeks meer betrokken — het gevolg is een verminderd gevoel van verantwoordelijkheid daarvoor en dus ook verminderende belangstelling: “without the initiative that comes from immediate responsibility, ignorance will persist in the face of masses of information however complete and correct”, zegt Schumpeter. Optimale zelfwerkzaamheid en persoonlijke en sociale verantwoordelijkheid is noodzakelijk voor een gezonde democratie.

Vg. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, George Allen and Unwin, London, 1947, bl. 261 en 262, vanwaar het citaat is genomen; C. N. M. Kortmann, *Bestuurder en bestuurde*, in *Bestuurswetenschappen* 1947 bl. 467/8: gezonde medezeggenschap is het verst te verwezenlijken in de kleinste gemeenschappen met nog eenvoudige problemen. Men denke aan de geringe belangstelling voor de politieke as-

verwaarlozing van mogelijkheden voor samenwerking met en in organen, welke op de daarvoor in aanmerking komende terreinen mede worden gevormd door of samengesteld uit vertegenwoordigers en deskundigen uit het maatschappelijk leven<sup>61</sup>. Uit de Handelingen en uit de schriftelijke voorbereiding der wetsontwerpen blijkt dat de Eerste Kamer op al deze punten meestal wel voldoende kritisch is, zonder nochtans het contact met de levende werkelijkheid van het maatschappelijk leven en de daaruit voortvloeiende omvangrijke directe en indirecte overheids-hemoeïing uit het oog te verliezen. Nog enkele algemene opmerkingen te dezer zake mogen hier een plaats vinden.

Na de beslissing van regering en Tweede Kamer zal ook de Eerste Kamer met het oog op het algemeen welzijn moeten beoordelen of bepaalde maatschappelijke verschijnselen overheidsingrijpen danwel uitbreiding of inkrimping van de staatszorg voldoende motiveren en of de gekozen oplossing redelijk en doelmatig is. Zij zal bij haar oordeel de ethische beginselen niet mogen verwaarlozen, teminder nu in onze samenleving altijd het gevaar bestaat, dat aan vermeende eisen van de concrete werkelijkheid der maatschappelijke verhoudingen bepaalde ethische beginselen worden opgeofferd<sup>62</sup>. Zij zal de grondslagen onzer Nederlandse samenleving, als daar zijn het christelijk karakter van ons volk, de erkenning der waarde van huwelijk en gezin, de onderwijsgelijkstelling, de burgerlijke vrijheden, het Koningschap, de onafhankelijkheid der rechterlijke macht, de autonomie der lagere publiekrechtelijke lichamen<sup>63</sup>, in ere moeten houden.

De Eerste Kamer zal moeten toezien, dat de absolute en onvervreembare persoonlijkheidsrechten<sup>64</sup> worden geëerbiedigd, en dat de beperkin-

pecten van de Indonesische kwestie en van de internationale integratie. Ik noem in dit verband het streven naar de vorming van zg. wijkraden; hierover bestaat reeds een omvangrijke literatuur sedert 1945, waaraan ik echter voorbij ga. Vg. ook C. B. Swisher, *The Growth of Constitutional Power in the United States*, University of Chicago Press, Chicago, 1946, bl. 48. Vg. in verband met de bedrijfsdemocratie: Oldendorff: *Maatschappelijke Tegenstellingen*, bl. 17. Vg. voor Rusland een artikel van N. Basseches in *Elsevier's Weekblad* van 28 mei 1949).

<sup>61</sup> Vg. in dit verband J. J. Loeff, praeadvies over „De Sociale Grondrechten van de Mens”, *Hand. N. J. V.* 1953, dl I, Zwolle, bl. 172 e.v.

<sup>62</sup> Vg. J. J. M. van der Ven, *De wereldlijke rechtsorde nu*, in *Denken uit geloof en leven in de tijd* (voordrachten vijfde lustrum R.K. Universiteit), Utrecht, 1949, bl. 93.

<sup>63</sup> Vg. in verband met de positie van provincie en gemeente in ons staatsbestel o.a. J. A. H. J. S. Bruins Slot, *Over het karakter der gemeentelijke autonomie in Nederland*, in R. M. Th. 1940, bl. 248 e.v.; P. Wybenga, *Thorbecke's conceptie in zake autonomie en zelfbestuur getoetst*, in *De Ned. Gem.* 1950, bl. 25 e.v.; J. J. J. M. Festen, in *T v O.* 1953, bl. 41 e.v. en 52 e.v. Vg. ook Van der Pot, *Staatsrecht*, bl. 538; C. Gruys, *Eenige Aanteekeningen betreffende Nederlandsch Staatsrecht*, dl I, Utrecht, 1947, nr 19; O. von Nell-Breuning, *Zur christlichen Gesellschaftslehre* (Beiträge zu einem Wörterbuch der Politik), Herder, Freiburg, 1947, kolom 36. Ik ga op de overvloed van literatuur, o.a. met betrekking tot art. 228 gemeentewet, niet verder in. Evenmin op de staatsrechtelijke positie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

<sup>64</sup> Vg. o.a. Pater Angelinus O.F.M.Cap, *Wijsgerige gemeenschapsleer*, Utrecht, 3e druk, 1942, bl. 266 e.v.; A. Oldendorff, *De maatschappelijke vooruitgang*, Den Haag, 1949, bl. 103 e.v.; Jacques Maritain, *Humanisme Intégral*, Aubier, Paris, 1936, bl. 148; Georges Viance, *Préface à une Réforme de l'État*, Desclée de Brouwer et Cie, Paris, 1934, bl. 170.

gen in de uitoefening van die persoonlijkheidsrechten, welke in beginsel voor de overheid onaantastbaar zijn maar in hun uitoefening mogen worden beperkt, niet verder gaan dan het gemeenschapsbelang met dwingende noodzaak vordert<sup>65</sup>. Zij zal op de bres moeten staan voor het behoud van de geestelijke vrijheid zolang niet de bescherming van de zedelijke gezondheid van het volk dringend ingrijpen vordert. De menselijke vrijheid is geenszins absoluut; de mens is niet vrij om te doen en te laten waar hij zin in heeft, hij is „gebonden aan de sociale rechtsorde en daarmee allereerst aan de goede zeden”<sup>66</sup>. Het valt te verwachten, dat het ingewikkelde geheel onzer maatschappelijke verhoudingen een vrij sterke overheidsbemoeiing zal blijven vergen, met name op sociaal-economisch gebied. De overheid heeft met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel te zorgen voor een redelijke sociaal-economische ordening, en deze ordening vergt vooruitzien, „planning”, een duidelijke koers<sup>67</sup>. De Eerste Kamer zal er op moeten staan, dat deze ordening zich tot het noodzakelijke beperkt, opdat de eerbied voor de menselijke persoon niet in het gedrang komt en zij een middel blijve tot geestelijke en zedelijke verheffing van de mensen. Men kan slechts onderschrijven, wat Barker<sup>68</sup> zegt: “the intervention of the democratic State will never be positive and whole-hearted. The foot will always be on the brake, and the presumption will always be against intervention, even in the act of intervention. The end is always individual self-help and individual self-determination; the action of the State, however constant and complicated it may be, is always a means to that end.” De overheid betrachte een wijze zelfbeperking, zij kan toch niet alles regelen, laat staan alles verbieden wat afkeurenswaardig is<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Vg. Angelinus, bl. 337 e.v.; Oldendorff, bl. 105 e.v.; Maritain, *Man and the State*, University of Chicago Press, Chicago, 1951, bl. 101/2.

<sup>66</sup> Duynstee, praeadvies N. J. V. 1949, Hand. I 2, bl. 47.

<sup>67</sup> Zie in dit verband o.a. Mgr de Solages, *Bien commun et pouvoir politique*, en Henri Krier, *Les tâches présentes de l'État dans le domaine économique et social*, in *Verslag Franse Sociale Week 1954 in Rennes*, bl. 129 e.v. en 207 e.v.

<sup>68</sup> *Reflections on Government*, bl. 191.

<sup>69</sup> Ik veroorloof mij nog een drietal citaten: a) Laski, *Liberty in the Modern State*, bl. 151: “we cannot suppress all modes of conduct in which excess does harm. In most cases, we have to leave the individual free to judge at what point excess is a fact. Over-eating does great harm, but no one would propose legislation against over-eating... False social standards result from our excessive adulation of film-stars and athletes; but we should obviously be merely foolish if we legislated against the publicity which makes for that excessive adulation.”

b) E. Brongersma, in *N. Jb.* 1950, bl. 285: „Wie alles wil verbieden, waarvan misbruik wordt gemaakt, moet — als hij zelfkennis heeft — beginnen met zichzelf te verbieden.”

c) B. V. A. Röling, in nt onder H. R. 17 april 1951, N. J. nr 471: De rechtsontwikkeling vertoont „een groeiende neiging de argeloze te beschermen tegen zijn desastreuze driften en lusten. Het is niet zonder enige huivering, dat sommigen deze ontwikkeling gadeslaan waarbij als consequentie de mens in het recht verandert van de vrije burger tot de argeloze stakker, die tegen alles en nog wat dient beschermd.”

In de wet weerspiegelt zich het beeld, dat de wetgever zich van de mens vormt. Vg. Ch. J. M. Petit, *Het Beeld van den Mensch in de Burgerlijke Wetgeving*, inaug. rede Nijmegen 22 jan. 1947; dezelfde, *De persoon in het vermogensrecht*, rectorale oratie Nijmegen 17 okt. 1952; Röling, *De Mens in het Recht*, in *De Mens in het Licht der Wetenschap*, Groningen, 1955, bl. 57/74.

## CONTROLE OP HET REGERINGSBELEID

1. *Algemene opmerking*

De Eerste Kamer behoeft niet het stilzwijgen te bewaren totdat haar een concreet wetsontwerp bereikt. Waarom zou zij waardevolle suggesties achterwege laten? De Eerste Kamer zou naar mijn mening tekort schieten wanneer zij haar stem niet liet horen en rustig afwachtte tot kabinet en Tweede Kamer tijd en lust hebben wetgeving, welke haar noodzakelijk voorkomt, ter hand te nemen.

We komen hier op het terrein van de contrôle op het regeringsbeleid, dat immers niet alleen is betrokken bij het bestuur maar zich evenzeer weerspiegelt in het door de regering ontwikkelde wetgevingsinitiatief. Evenals de Tweede Kamer kan de Eerste Kamer enerzijds concrete bestuursdaden critiseren danwel bepaalde bestuursmaatregelen of bestuursbeslissingen aanbevelen of zelfs de wens daartoe te kennen geven, anderzijds het achterwege blijven van bepaalde wetsontwerpen critiseren danwel het indienen van wetsontwerpen aanbevelen of zelfs uitdrukkelijk de wens dat zulks zal geschieden te kennen geven. Wanneer we het hebben over de contrôle op het regeringsbeleid wordt daaronder in het algemeen slechts het eerste verstaan. Aangezien echter suggesties ten aanzien van nieuwe wetgeving of van wijzigingen in bestaande wetten in dezelfde vormen en bij dezelfde gelegenheden geschieden als de beoordeling van het bestuursbeleid is het niet nodig hier verder een onderscheid tussen beide te maken. Alleen de Tweede Kamer kan de voordracht tot een wetsvoorstel doen<sup>1</sup>; de Eerste Kamer heeft geen rechtstreeks recht van initiatief en alleen reeds daarom moet zij haar toevlucht nemen tot suggesties, aanbevelingen, aanmaningen of aansporingen, gericht tot de regering, wanneer zij nieuwe wetten verlangt. Ook de Tweede Kamer maakt trouwens slechts zelden gebruik van het recht van initiatief.

2. *Interpellatierecht, schriftelijke vragen, verslagen over adressen en verzoekschriften*

Voor de Eerste Kamer in 1947 er toe overging het Adres van Antwoord op de Troonrede achterwege te laten, bood dit Adres de mogelijkheid bepaalde wensen en opvattingen onder de aandacht der regering te brengen, ware het niet dat dit als regel even algemeen werd geredigeerd als de Troonrede zelf<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 127 Grw.

<sup>2</sup> Vg. over de Troonrede een artikel van J. van der Haar in T. v. O. 27 sept. 1945 bl. 136; E. van Raalte, De Troonrede, in Maandblad van Samsom, okt. 1954, bl. 65/8. Verder A. N. Molenaar, Het adres van antwoord op de Troonrede, in N. Jb. 1948 bl. 630/2.

De Eerste Kamer kan van haar interpellatierecht gebruik maken, en dat doet zij ook, zij het uit de aard der zaak niet veelvuldig. Ik noem als voorbeelden: in 1929 de interpellatie Colijn in verband met de overval van de Venezolaanse generaal Urbina op Curaçao<sup>3</sup>, in 1936 de interpellatie De la Bella in verband met de aankondigde wijziging in de regeling betreffende de steunverlening en de werkverschaffing<sup>4</sup>, in 1938 de interpellatie Vorrink in verband met het erkennen van de koning van Italië als keizer van Ethiopië<sup>5</sup> en de interpellatie Woltjer in verband met het regeringsbeleid ter zake van de schrijfwijze der Nederlandse taal<sup>6</sup>. De interpellatie kan zo nodig worden besloten met een motie, waarin de Kamer een zekere mening of een bepaalde wens neerlegt<sup>7</sup>.

In de eerste vijf jaren na de tweede wereldoorlog was er slechts één interpellatie, van de heer Koejemans op 11 oktober 1946<sup>8</sup>. In 1951 waren er twee kleine interpellaties van communistische zijde, in 1952, 1953 en 1954 interpellaties van de heren Kramer, In 't Veld en Molenaar<sup>9</sup>. Tenslotte op 7 februari 1956 een interpellatie van de heer Gerretson<sup>10</sup>.

Op 14 oktober 1931 heeft in de Eerste Kamer een interpellatie van De Savornin Lohman plaats gevonden omtrent de stand der Nederlands-Belgische onderhandelingen<sup>11</sup>. Heemskerk heeft in dit verband in de Tweede Kamer opgemerkt, dat de regering ter zake van een onderwerp, dat voor-

<sup>3</sup> Hand. E. K. 19 juni 1929, 1928/9 bl. 839/62.

<sup>4</sup> Hand. E. K. 10 en 11 sept. 1936, 1935/6 bl. 841/82.

<sup>5</sup> Hand. E. K. 11 jan. 1938, 1937/8 bl. 71/97; vg. Oud, *Het Jongste Verleden*, dl VI bl. 72/82.

<sup>6</sup> Hand. E. K. 3 en 4 mei 1938, 1937/8 bl. 631/71. Reeds in 1909 hield dr Bos een interpellatie over het spellingvraagstuk — vg. Van Welderen Rengers, dl III bl. 150; De Beaufort, *Vijftig Jaren*, II bl. 178 e.v.; bij de behandeling van de onderwijsbegroting voor 1935 is uitvoerig ingegaan op de spelling-Marchant — vg. Oud, *Het Jongste Verleden*, dl V bl. 194/7; Hand. E. K. 1934/5, 14, 15, 20 en 21 mrt 1935, bl. 537 e.v. en 592 e.v.; tenslotte in 1947 behandeling van een wetsontwerp op de schrijfwijze van de Nederlandse taal — Hand. E. K. 11 en 12 febr. 1947, bl. 255/74; Bijl. 1946/7 nr 244.

<sup>7</sup> Als voorbeeld van een motie noem ik die van Colijn in 1915, beogende uitstel van invoering van de uitbreiding der facultatiefstelling van het godsdienstonderwijs op de bijzondere gesubsidiëerde scholen in Nederlands-Indië, aangenomen met 22 tegen 15 stemmen; Hand. E. K. 1914/5, 17 febr. 1915, bl. 236/48; H. A. Idema, *Parlementaire Geschiedenis van Nederlandsch-Indië 1891—1918*, Den Haag, 1924, bl. 303/4.

Volgens art. 67 lid 4 der Wet op de Bedrijfsorganisatie treedt een algemene maatregel van bestuur, houdende instelling van een (hoofd-)bedrijfsschap niet eerder in werking dan 2 maanden na de dagtekening van het betreffende Staatsblad. In die tijd kan de Eerste Kamer dus wellicht door een interpellatie, gevolgd door een motie, nog een zodanige instelling, welke zij niet in het algemeen belang acht, voorkomen of vertragen.

<sup>8</sup> Hand. E. K. 1946/7 bl. 49/54.

<sup>9</sup> Hand. E. K. 1950/1 bl. 287/90 en 504/10; 1951/2 24 juni 1952 bl. 1012/9; 1952/3 6 jan. 1953 II bl. 2023/39 (over de ontvluchting van 7 gevangenen oorlogsmisdadigers uit de strafgevangenis te Breda); 1954/5 9 nov. 1954 I bl. 82/91

<sup>10</sup> Hand. E. K. 1955/6 I bl. 187/98 (onjuist antwoord der regering met betrekking tot een afspraak met België in 1949).

Ook de Tw. K. interpellert niet veel; in de 4-jarige periode 1952/3—1955/6 werden in de Tw. K. zestien interpellaties gehouden.

<sup>11</sup> Hand. E. K. 1931/2, bl. 12/26. Vg. Hand. E. K. 1931/2 bl. 514/56 — begroting van Buitenlandse Zaken 1932.

werp van gemeen overleg tussen de regering en de Staten-Generaal zal worden, altijd de prioriteit van voorafgaand overleg behoort te geven aan de Tweede Kamer. „Een interpellatie in de Eerste Kamer over een zaak, die nog een onderwerp van gemeen overleg tussen de Regering en de Staten-Generaal moet uitmaken, kan dus geen uitgangspunt van gedachtenwisseling zijn”<sup>12</sup>. Ongetwijfeld heeft de Tweede Kamer politieke prioriteit en de Eerste Kamer zal dus aan haar zusterkamer een zekere voorrang moeten laten wanneer het betreft het vragen van inlichtingen aan de regering, zeker wanneer het gaat over een belangrijk of controversieel politiek vraagstuk danwel wanneer zij mag verwachten dat haar eerlang een wetsontwerp zal bereiken ter zake van het onderwerp dier inlichtingen. Het valt echter niet in te zien, dat de Eerste Kamer in zodanig geval altijd passief zou moeten blijven, althans geen interpellatie zou mogen houden. Het kan zelfs zeer dienstig zijn wanneer zij, vooral op het gebied der internationale betrekkingen, tijdig, d.w.z. zolang men nog niet voor een min of meer voldongen feit staat, haar zienswijze kenbaar maakt<sup>13</sup>. De regering kan overigens bezwaarlijk inlichtingen weigeren alleen uit hoofde van het feit, dat deze haar worden gevraagd door de Eerste Kamer voordat de Tweede Kamer daartoe is overgegaan; zij kan immers alleen zwijgen wanneer het belang van de Staat zulks vordert<sup>14</sup>.

Van het vragenrecht wordt in de Eerste Kamer niet veel gebruik gemaakt<sup>15</sup>. De Eerste Kamer ontvangt ook veel minder adressen en verzoekschriften dan de Tweede Kamer. De commissie voor de verzoekschriften verzoekt zo nodig nadere inlichtingen aan de regering en schroomt niet daarover een onbevangen oordeel uit te spreken<sup>16</sup>. In een verslag van 10 juni 1953<sup>17</sup> verwondert de commissie voor de verzoekschriften zich over de trage beantwoording van haar vragen en geeft zij, gezien de door haar opgedane ervaring, haar twijfel te kennen of het departement (van Justitie) in de vervolge van een snellere werkwijze blijf zal geven. De commissie geeft zich niet gauw gewonnen; zij blijkt

<sup>12</sup> Hand. Tw. K. 1931/2, 19 nov. 1931, bl. 629.

<sup>13</sup> Ik denk aan de Grenscorrectiewet 1949.

<sup>14</sup> Art. 104 Grw.

<sup>15</sup> Zie hiervoor bl. 25.

<sup>16</sup> Vg. als voorbeeld het verslag van de commissie voor de verzoekschriften d.d. 25 april 1951 omtrent een adres van C. Baron van Breugel Douglas, oud-ambassadeur te Moskou in de oorlogsjaren; Bijl. 1950/1 ongenummerd, antwoord van de minister van buitenlandse zaken 9 nov. 1951; verslag naar aanleiding van dit antwoord 5 mrt 1952; nieuwe brief van de minister 24 mrt 1952; nieuw verslag van de commissie, door het antwoord van de minister teleurgesteld, 27 mei 1952; dupliek van de minister 19 juni 1952. Verslag van de commissie omtrent een brief van de minister van buitenlandse zaken en de minister zonder portefeuille van 9 febr. 1953; Bijl. 1953/4 I nr 15 (26 okt. 1953, de commissie blijft bij haar eerder ingenomen standpunt). Nieuwe nota 7 jan. 1954 van deze ministers; Bijl. nr 15a, uitvoerig Verslag van de commissie 18 mrt 1954; Bijl. nr 15b (de commissie blijft wederom bij haar standpunt). Hand. E. K. 6 april 1954, 1953/4 I bl. 468/73 — de conclusie aangehouden in verband met een nader onderzoek. Vervolg-verslag van de commissie 9 aug. 1955, Bijl. 1954/5 I nr 218 (de commissie wijkt niet). Brief en nota van de ministers 30 sept. 1955, Bijl. 1955/6 I nrs 8 en 8a (ook de ministers weten van geen wijken). Tussentijds verslag van de commissie 22 okt. 1956, Bijl. 1956/7 I nr 3.

<sup>17</sup> Bijl. Hand. E. K. 1952/3 nr 130.

zeer vasthoudend te zijn, wanneer zij meent dat het recht of de billijkheid aan de zijde van de steller van het verzoekschrift is <sup>18</sup>.

Onder dagtekening van 28 mei 1951 wendde zekere Vijfwinkel te Nieuwenhoorn zich tot de Eerste Kamer met het verzoek te bevorderen, dat hem de schade, geadviseerd op f 124.000,—, zou worden vergoed, welke hij had geleden door onoordeelkundig beheer vanwege het Nederlands Beheersinstituut. De minister van Justitie bleek in zijn brief van 4 maart 1955 bezwaar te hebben tegen het feit, dat de Staten-Generaal zich inlaten met civielrechtelijke geschillen tussen de Staat en derden, omdat deze zich kunnen wenden tot de rechter en bovendien de Staten-Generaal als politiek college noch geschikt noch geoutilleerd zijn om de mérites van het geval te beoordelen. De Staten-Generaal kunnen de minister ter verantwoording roepen, maar zij hebben zich te onthouden van pogingen om druk uit te oefenen op de minister tot het voldoen van beweerde civielrechtelijke vorderingen tegen de Staat. In haar Verslag van 15 april 1955 verheelde de commissie niet, onaangenaam te zijn getroffen door de belerende toon van 's ministers brief. Het spreekt wel vanzelf, dat de Staten-Generaal een zekere terughouding zullen moeten betrachten bij het beoordelen van dergelijke civielrechtelijke geschillen, vooral wat betreft de juridische kant van de zaak. Anderzijds kan van de burgers niet zonder meer worden verwacht, dat zij bij een geschil met de Staat maar naar de rechter moeten lopen; procederen tegen de financieel-machtige Staat is duur en tijdrovend. En het gaat dikwijls meer om de bestuurlijke geest van het ministerie dan om juridisch zuiver te stellen aanspraken; zelfs de eenvoudigste zaak is wel juridisch dubieus te maken wanneer men er niet voor voelt haar consequenties te aanvaarden. De commissie voor de verzoekschriften merkte nog op, dat de Eerste Kamer „metterdaad nooit aanleiding heeft gegeven tot de door de bewindsman geopperde vrees, dat een stroom van civielrechtelijke vorderingen tegen de Staat bij haar zou inkomen.” Wanneer de Eerste Kamer, en hetzelfde geldt natuurlijk voor de Tweede, op dit terrein een wijze zelfbeperking in acht neemt, zich niet gaat zetten op de stoel van de rechter, maar wel een waakzaam oog houdt op de geest waarin de billijkheid en de rechtvaardigheid door de Staat worden gehanteerd, dan is het bijzonder gelukkig wanneer bona-fide adressanten zich nog tot de Staten-Generaal kunnen wenden met grieven en verlangens, ook wanneer deze theoretisch bij de rechter zouden kunnen worden voorgebracht <sup>19</sup>.

### 3. *Behandeling van de staatsbegroting*

Van groot belang is de behandeling van de staatsbegroting. Weliswaar

---

<sup>18</sup> Vg. Bijl. E. K. II 1952 nr 5, 1952/3 nrs 130 en 130a, 1954/5 nr 151; Hand. E. K. 10 mei 1955, 1954/5 II bl. 2239/43 (minister Donker) -- rentevergoeding over het krachten het Besluit Vijandelijk Vermogen aan de Staat overgegangene vermogen-Höhn. De zaak is aangehouden; vervolg-verslag der commissie 8 nov. 1955, Bijl. 1955/6 II nr 27; brief van de minister van Justitie 24 jan. 1956, Bijl. 1955/6 II nr 27a. Vg. ook de in de volgende alinea bedoelde affaire.

<sup>19</sup> Bijl. E. K. I 1952 nr 2, 1954/5 nrs 111 (Verslag 16 febr. 1955), 111a (Nota van de minister 4 maart 1955), en 111b (Verslag 15 april 1955). Vg. een artikel van Stellinga in T. v. O. 1955 bl. 181/2. Vervolg- (eind-) verslag der commissie 9 febr. 1956, Bijl. 1955/6 I nr 94; Hand. E. K. 13 mrt 1956, I bl. 275/7.

Zie ook de kritiek van E. J. Beumer in A.-R. S. 1939, bl. 61/2.

bestaat somtijds de neiging hier nog eens over te doen wat in de Tweede Kamer reeds gedaan is<sup>20</sup>, maar vooral de schriftelijke en mondelinge beschouwingen over het regeringsbeleid als geheel (de algemene politieke en financiële beschouwingen) en over de verschillende begrotingshoofdstukken kunnen de regering waardevolle aanwijzingen geven over het gevoelen van de Eerste Kamer ter zake van de vele onderwerpen, die dan aan de orde komen. Natuurlijk geven deze beschouwingen in de eerste plaats de zienswijze over het reeds gevoerde beleid, maar het heden is meestal niet te scheiden van de toekomst en de regering zal dus conclusies kunnen trekken voor het nog te voeren beleid<sup>21</sup>. En ook herhaaldelijk wordt een oordeel gegeven over zaken, waarover eerlang een wetsontwerp tegemoet kan worden gezien. Tengevolge van haar plaats in ons staatsbestel zal de Eerste Kamer zich bij de behandeling der begrotingshoofdstukken moeten beperken tot de grote lijnen van het beleid en het aanroeren van zodanige concrete punten, welke daarmede verband houden of anderszins toch van voldoende gewicht zijn om een alzonderlijke bespreking te rechtvaardigen<sup>22</sup>.

Enkele voorbeelden mogen hier volgen: bij de begroting voor 1935 is in de Eerste Kamer breedvoerig van gedachten gewisseld over het vraagstuk der ordening van het economische leven<sup>23</sup>, in 1936 over het Plan van de Arbeid, opgesteld door S.D.A.P. en N.V.V.<sup>24</sup>; eveneens in 1935 en 1936 is, mede in verband met de toetreding van Rusland en met de sancties tegen Italië, gediscussieerd over het karakter en het nut van de

---

<sup>20</sup> Vg. A. N. Molenaar, *Staatkundige Perspectieven*, bl. 15 en 16. Zie ook reeds de heren Van Schaik en Schokking op 23 nov. 1921, *Hand. Tw. K.* 1921/2 bl. 639 en 643, voorts *Hand. E. K.* 1921/2 bl. 626 en Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, bl. 194, Oud, *Het Jongste Verleden*, dl. III bl. 101.

<sup>21</sup> Vg. de heer Molenaar in de E. K. op 1 juni 1955, *Hand.* 1954/5 I bl. 583. „De grote kracht van de behandeling in onze Kamer zit niet hierin, dat wij door legen deze begroting te stemmen van onze afkeuring blijk geven ten aanzien van het gevoerde beleid of een onderdeel daarvan. Het is veel eer zo, dat de betrokken minister uit de redevoeringen, die hier worden gehouden, gevoelt, waar de schoen wringt, en weet, op welke punten de Kamer zijn beleid zwak oordeelt. Als dit dan uit verschillende redevoeringen, in deze Kamer gehouden, waarbij de een de ander ondersteunt, blijkt, zal dit de minister nopen wijziging te brengen in zijn beleid, hij zal zich in zulk een geval wellicht bereid tonen, een toezegging te doen. Een ombuiging van het gevoerde beleid kan in uitzicht worden gesteld.”

In zijn rede „Toeneming van de macht der Kroon”, Tilburg 24 okt. 1938, zegt A. L. de Block (bl. 22/3): „Wie toch, zoals ik, geregeld kennis neemt van de gedachtenwisseling — vooral de schriftelijk gevoerde — tussen regering en Staten-Generaal over de begrotingshoofdstukken, weet, hoe belangrijke resultaten dat overleg menig wief pleegt op te leveren.”

<sup>22</sup> Vg. *Hand. E. K.* 7 juni 1955, II bl. 2289 (de heer Schermerhorn) en 21 juni 1955, II bl. 2341 (minister Cals). „In deze Kamer is de zin van de begrotingsbehandeling zoal niet uitsluitend — zoals de geachte afgevaardigde de heer Schermerhorn stelde —, dan toch zeker in hoofdzaak gelegen in de bespreking van de beleidsproblemen in grote lijn.”

<sup>23</sup> Vg. Oud, *Het Jongste Verleden*, dl. V bl. 152/6, rede van Diepenhorst 6 febr. 1935, *Hand.* bl. 161/1.

<sup>24</sup> Vg. Oud, *l. z. p.* bl. 290/300, redevoeringen van de hoogleraren Van Embden en Diepenhorst op 5 en 6 febr. 1936, *Hand.* bl. 230/4 en 245/50.



Volkenbond<sup>25</sup>; op 24, 25 en 26 mei 1939<sup>26</sup>, in verband met de ontwerpen van wet tot goedkeuring van de besluiten van de Gouverneur-Generaal van Nederlands-Indië tot vaststelling van de onderscheidene afdelingen van de begroting van Nederlands-Indië voor het dienstjaar 1939, een belangrijke gedachtenwisseling over de Indische politiek der regering<sup>27</sup>; in 1940 leidden de oorlog en de neutraliteitspolitiek uiteraard tot uitvoerige beschouwingen bij de begrotingen van buitenlandse zaken, van economische zaken en van defensie<sup>28</sup>. Na de oorlog zijn de Indonesische kwestie, de internationale betrekkingen en de financiële maatregelen belangrijke onderwerpen geweest bij de verschillende begrotingsbehandelingen<sup>29</sup>.

Langs de weg van een motie kan een uitspraak van de Kamer worden uitgelokt; het volgende geval moge dienen ter illustratie. In de vergadering van de Kamer van 29 april 1953, bij de behandeling der begroting, stelde de heer Molenaar een motie voor, waarin de minister van Verkeer en Waterstaat werd uitgenodigd zijn besluit, waarbij aan de Nederlandse Spoorwegen vergunning werd verleend de spoorlijn Loolaan-Scheveningen voor het reizigersverkeer op te heffen, in nadere overweging te willen nemen. Onder dagtekening van 1 juni 1953 verstrekke de minister een uitvoerige Nota met documentatiemateriaal, dat de grondslag voor zijn beslissing had gevormd. De motie kwam in behandeling op 16 juni 1953, maar zij werd tenslotte verworpen met 17 tegen 15 stemmen<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Vg. Oud. t. z. p. bl. 341/3 en 347 e.v.; redevoeringen van de hoogleraren De Savornin Lohman, Kranenburg, Steger en Anema, Hand. 6 en 14 febr. 1935, bl. 147/8, 257/9, 262, 266/8 en 277/9; begroting buitenlandse zaken 1936 op 18 en 19 febr. 1936, Hand. bl. 313/52.

<sup>26</sup> Hand. E. K. 1938/9 bl. 643/76 en 679/98.

<sup>27</sup> O.a. beschouwingen van de hoogleraren De Savornin Lohman en Kranenburg over de betekenis van artikel 1 der Grondwet; vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl VI bl. 197/203. Zie in dit verband ook J. M. H. Dassen, De staatsrechtelijke verhouding tusschen Nederland en de overzeesche gebiedsdeelen, Maastricht, 1946.

In 1938 had de regering de bekende motie Soelardjo van de Indische Volksraad van de hand gewezen: K.b. 16 nov. 1938, nr 40 (bijl. Hand. Tw. K. 1938/9 nr 4, 63). Vg. hierover het Verslag van de commissie tot bestudeering van staatsrechtelijke hervormingen (commissie Visman), dl I, 2e druk, New York, 1944, bl. 107/9.

Over de parlementaire behandeling van het politieke beleid ter zake van Nederlands-Indië in de jaren 1938 tot 1940 vg. Oud, Het Jongste Verleden, dl VI, bl. 185 e.v.

<sup>28</sup> Hand. E. K. 24 en 25 jan. 1940, bl. 145/74; 21, 22 en 23 febr. 1940, bl. 275/327; 6, 7 en 8 mrt 1940, bl. 331/80.

<sup>29</sup> Vg. b.v. ter zake van Indonesië Hand. 26, 27, 28 febr., 4 en 5 mrt 1947, 1946/7, bl. 373/470.

Bij de behandeling van de Indische begroting voor 1931 zijn nogal wat opmerkingen gemaakt over de benoeming van Mr De Jonge tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië; de regering weigert als regel concrete informaties over haar voorkeur bij benoemingen van personen; vg. Hand. E. K. 1930/1 bl. 653/702 passim; Oud, Het Jongste Verleden, dl IV bl. 342/8. Vg. ook reeds Hand. E. K. 1849/50 bl. 74 (Thorbecke in verband met benoeming van burgemeesters); hierover De Savornin Lohman, Onze Constitutie, bl. 409 nt 1.

<sup>30</sup> Hand. E. K. 16 juni 1953, 1952/3 III bl. 3351/63; Bijl. 1952/3 III 2800 IX B nrs 120 en 126. Vg. van recente datum de motie-Mertens c.s. betreffende de garantiëprijs voor melk, aangenomen met 32 tegen 11 stemmen bij de behandeling van de begroting van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening voor 1956; Hand. E. K. 18 april 1956, III bl. 3334, en 24 april 1956, III bl. 3349/50.

#### 4. Duur van de begrotingsbehandeling

In de jaren na de tweede wereldoorlog heeft de begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer meer tijd geveerd dan alle overige handelingen tezamen, zulks in weerwil van de behandeling van een aanzienlijk aantal andere, sommige zeer belangrijke, wetsontwerpen; voor de oorlog was de begrotingsbehandeling in vergelijking met die van andere wetsontwerpen nog omvangrijker. Het verschil is geleidelijk minder geworden. De volgende cijfers over zes na-oorlogse jaren mogen dit illustreren:

parlementair jaar	1946/47 <sup>31</sup>	1947/48 en 1948	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52 en 1952
totaal der Handelingen	997	779	836	912	958	1069
hiervan voor de begroting tijdvak	558	457	528	470	519	556
begrotingsbehandeling	15 jan.- 9 mei 1947	11 febr.- 29 april 1948 <sup>32</sup>	1 mrt.- 3 aug. 1949	14 febr.- 25 april 1950 <sup>33 34</sup>	10 apr.- 14 aug. 1951	19 febr.- 29 april 1952

Als regel worden overigens de begrotingshoofdstukken zonder hoofdelijke stemming aangenomen. Ter zake van de schriftelijke voorbereiding der begrotingsbehandeling is de verhouding tussen deze en die van andere wetsontwerpen niet anders.

#### 5. Gemis amenderingsrecht bij begrotingen

Nu de verdeling van de inkomsten en uitgaven van de staat voor het leven der gemeenschap van eminent belang is geworden bestaat er mijns inziens geen enkele reden op dit terrein de bevoegdheid van de Eerste Kamer nog verder te beperken dan bij de gewone wetgeving reeds het geval is. Anders dan Molenaar<sup>35</sup> en Oud<sup>36</sup> meen ik derhalve, dat ook de Eerste Kamer haar stem moet kunnen laten horen ter zake van de begroting, zij het dat zij zich wellicht wat meer dan nu het geval is tot de grote lijnen moet bepalen<sup>37</sup>. Tenzij zij tot verwerping van een begrotingshoofdstuk overgaat zal zij, door het gemis van het recht van amendement, geen invloed kunnen hebben op de voorgestelde cijfers, maar dit

<sup>31</sup> De begroting voor 1946 is niet behandeld.

<sup>32</sup> En 22 juni 1948 de begroting der Staatsmijnen.

<sup>33</sup> En 20, 21 en 28 juni 1950 de begroting van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.

<sup>34</sup> In de zitting 1950/51 zijn nog behandeld de begrotingen 1950 van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen (2 en 3 nov.), Oorlog en Marine (28 en 29 nov.) en het Landbouwegalisatiefonds (6 dec.); totaal 77 bladzijden der Handelingen.

<sup>35</sup> Staatkundige Perspectieven, bl. 45; vg. ook Van Schaik in de Tw. K. op 23 nov. 1921, Hand. 1921/2 bl. 638. Zie uitvoeriger hierna bl. 155 e.v.

<sup>36</sup> Const. Recht, dl II bl. 433: de begrotingsbehandeling is z.i. in feite niet meer dan een regelmatige controle van het regeringsbeleid, en dit is niet de taak van de Eerste Kamer. Vg. in verband met amendering van begrotingshoofdstukken door de Tw. K. (verlaging of schrapping van posten): Bijl. Hand. E. K. 1946/7 A 2. XI bl. 1/3, en J. M. Kan, De grenzen van het budgetrecht der Staten-Generaal, in Best. wet., 1947 bl. 236/44; Pippel, bl. 417/8 en vervolg bl. 77.

<sup>37</sup> Vg. ook Elout, De Eerste Kamer, bl. 28/9.

behoeft niet uit te sluiten dat de begrotingscijfers voor een volgend jaar meer haar zienswijze zullen weerspiegelen<sup>38</sup>. Wanneer de Tweede Kamer bij amendement een begrotingspost heeft geschrapt zal de Eerste Kamer zich daarbij wel moeten neerleggen<sup>39</sup>.

## 6. *Moties van orde*

Ook buiten het verband van een interpellatie of van een begrotings-behandeling kan de Kamer een motie aannemen, waarin zij een bepaald gevoel ter kennis van de regering brengt. De regering kan in het algemeen een motie naast zich neerleggen, zij heeft aan een daarin uitgedrukt verlangen geen gevolg te geven. De regering is niet de dienaar van de Kamer, zelfs niet van de Staten-Generaal, dus van beide Kamers tezamen, zij bezit eigen zelfstandigheid en verantwoordelijkheid voor haar beleid. Zij is voor dit beleid verantwoording verschuldigd aan elk der beide Kamers, maar dit betekent niet dat de Kamers het recht hebben de regering een bepaald beleid voor te schrijven. Er moet politieke harmonie zijn tussen de regering en de Kamermeerderheid want het kabinet heeft het vertrouwen van die meerderheid nodig om vruchtbaar te kunnen regeren. Politieke harmonie omtrent de algemene richting van het regeringsbeleid heeft nog geenszins met zich te brengen dat het kabinet en de Kamer het op alle punten met elkaar eens zijn. Vooral bij een coalitieregering zal het steeds weer een kwestie zijn van geven en nemen zowel reeds in de boezem van het kabinet als in de verhouding tussen kabinet en Kamer. Het kabinet heeft eerst voor het oordeel van de Kamer te wijken, wanneer daaruit blijkt dat negatie van dat oordeel het verlies van het vertrouwen van de Kamer tot gevolg zal hebben. Het bovenstaande geldt m.m. voor het beleid van een enkele minister<sup>40</sup>.

Uit de aard van haar in politiek opzicht secundaire functie in ons

---

<sup>38</sup> Alvorens de E. K. op 29 dec. 1880 tot de verwerping van een wetsontwerp tot verhoging en wijziging van hoofdstuk IX (Waterstaat) van de staatsbegroting voor 1880 overging wegens bezwaren tegen 1 subsidiepost, stelde de opposant, de heer Van Limburg Stirum, voor over de verschillende artikelen afzonderlijk te stemmen; de voorzitter, de heer Van Eysinga, ging hier terecht niet op in, waarbij hij de steun ondervond van de andere opposant, de heer Cremers; Hand. E. K. 1880/1 bl. 134.

<sup>39</sup> Men denke aan de kwestie van het gezantschap bij het Vaticaan. Op 17 nov. 1871 werd in de Tw. K. een amendement op de begroting van buitenlandse zaken voor 1872 aangenomen, waardoor de kosten voor het gezantschap bij het Vaticaan werden geschrapt, zulks ondanks de tegenstand der regering; Hand. Tw. K. 15, 16 en 17 nov. 1871, bl. 214/21 en 223/53 — 39 tegen 33 stemmen. De gewijzigde begroting werd door de E. K. op 28 dec. 1871 aangenomen met 23 tegen 12 stemmen; Hand. E. K. 1871/2 bl. 123/32. Zie J. Heemskerk, *De Praktijk onzer Grondwet*, dl I bl. 55/6, vg. Duynstee, *Grondwetsherziening 1953*, art. 58 nr 27 bl. 30. Op 11 nov. 1925, na de zg. „nacht van Kersten”, nam de Tw. K. met 52 tegen 42 stemmen een amendement aan tot schrapping van de salarispost voor de gezant bij het Vaticaan van de begroting van buitenlandse zaken; vg. Oud, *Het Jongste Verleden*, dl III bl. 62/6; De Wilde en Smeenk, bl. 503/6. De val van het kabinet was het gevolg.

<sup>40</sup> Vg. over de houding der regering tegenover moties F. G. Scheltema in zijn artikel *Het dualisme van regering en volksvertegenwoordiging*, in *De Gids* 1928 dl II, op bl. 217/8; Oud, *Const. Recht*, dl I bl. 308 e.v.; Kranenburg, *Staatsrecht*, bl. 276/7; minister-president Drees in de Tw. K. op 6 okt. 1955, Hand. 1955/6 I bl. 77.

Tussen „le gouvernement parlementaire à prépondérance de l'Exécutif” zoals in

staatsbestel behoort de Eerste Kamer wel matiging te betrachten waar het betreft het aannemen van moties omtrent bepaalde punten van regeringsbeleid, zulks temeer wanneer het gaat over een beleid, dat de regering in de toekomst denkt te gaan voeren. Het is immers, ook bij de vrijwel gelijke politieke samenstelling van beide Kamers, geenszins ondenkbaar, dat de meerderheid van de Tweede Kamer een afwijkende opvatting blijkt te huldigen. En wanneer beide Kamers elk in een motie een tegengesteld of tegenstrijdig gevoelen ter kennis van de regering zouden brengen, zou er licht een conflict tussen beide kunnen rijzen of althans de verhouding tussen beide kunnen worden geschaad.

In het bijzonder oefene de Eerste Kamer een wijze zelfbeperking, wanneer de Tweede Kamer tot verwerping van een ingediende motie overgaat. Er ontstaat toch wel een moeilijke situatie, wanneer zij daarna door aanneming van een overeenkomstige motie duidelijk een controverser tussen beide Kamers tot uitdrukking brengt juist in een tot de regering, dus tot een derde instantie, gerichte uitspraak. Bijna zou zich deze situatie hebben voorgedaan, wanneer de Eerste Kamer op 18 oktober 1955 niet met 22 tegen 20 stemmen had verworpen een motie van mevrouw Verwey-Jonker c.s. betreffende het televisiebeleid. De minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen had, ter voldoening aan een in het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer over de Tweede Televisienota geuite wens, bij de Memorie van Antwoord, ingezonden op 13 oktober 1954, als bijlage overgelegd het ontwerp van een Televisiebesluit. Artikel 13 lid 1 van dit ontwerp luidde: „Aan kerkgenootschappen kan Onze Minister op hun verzoek zendtijd toewijzen voor het uitzenden van kerkdiensten”. De motie strekte om het slot te doen luiden: „voor de verzorging van kerkelijke uitzendingen”. Op 15 maart 1955 had de Tweede Kamer een motie-Van Sleen van gelijke strekking verworpen met 43 tegen 41 stemmen. Hier komt nog bij, dat een motie, welke — bij de behandeling van een wetsontwerp — tendeert in de richting van een amendement reeds een uitzondering behoort te zijn, en derhalve zoveel te meer een motie, welke in feite amendering van een algemene maatregel van bestuur beoogt<sup>41</sup>.

### *7. De Kamer passief bij moties van de Tweede Kamer*

Een Kamer van revisie als onze Eerste Kamer treedt natuurlijk niet

---

Engeland (cabinet government) en „le gouvernement parlementaire à prépondérance des assemblées” zoals in Frankrijk (vg. Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, bl. 817 e.v.; Burdeau, *Cours de Dr. Const.*, bl. 99/100) hebben we in ons land een zuiverder stelsel van evenwicht en samenwerking tussen regering en volksvertegenwoordiging. Vg. over de verhouding tussen beide (na de monistische opvatting in het begin dezer eeuw van Krabbe, *Opstellen dl I* bl. 153 e.v.) o.a. Struycken, *Grondwetsherziening* (1913), bl. 118/34; F. G. Scheltema, t. a. p., bl. 206/31; Oud, *Het Jongste Verleden*, dl III bl. 105 e.v.; A. M. Donner, in *Grondwet en Maatschappij in Nederland 1848—1948*, Den Haag, 1948, bl. 337 e.v.; M. F. F. A. de Nerée tot Babberich, *Kroon en Kamer, overzicht of evenwicht*, in *Staatswetenschappelijke Opstellen, aangeboden aan Prof. Mr. Kranenburg, Alphen aan den Rijn, 1948*, bl. 186/208; Lammers, *De Kroon en de kabinetsformatie*, bl. 19/22.

<sup>41</sup> Vg. *Hand. E. K.* 1955/6 II bl. 2020, 2023/4, 2032 (4 okt. 1955, Mevr. Verwey-Jonker, de heer Algra en minister Cals) en 2035/41 (18 okt. 1955). Zie art. 14 van het Televisiebesluit (K. b. 24 dec. 1955, *Stsbl.* 579).

altijd op. De Eerste Kamer komt niet aan de orde, wanneer de Tweede Kamer door het aannemen van een motie uitdrukkelijk enig inzicht omtrent het gevoerde of nog te voeren beleid ter kennis van de regering brengt. Als recent voorbeeld valt te noemen de motie van orde van mej. Tendeloo c.s. betreffende het ontslag van de huwende ambtenares uit 's Rijks dienst naar aanleiding van het Koninklijk besluit van 13 september 1955, Staatsblad 428, tot wijziging van de artikelen 7 en 97 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement <sup>42</sup>.

Ook bij een door de Tweede Kamer aangenomen motie van afkeuring, welke een verstrekkend gevolg zou kunnen hebben, n.l. het aftreden van de minister of zelfs de val van het kabinet, staat de Eerste Kamer machteloos <sup>43</sup>. Nu plegen moties in ons land in zeer gematigde termen te zijn gesteld, terwijl — gegeven de politieke constellatie — de verwachting is gewettigd, dat de Tweede Kamer slechts bij uitgesproken gebrek aan vertrouwen in het beleid tot een dergelijke motie zal overgaan en dat het kabinet of een minister alleen aan een serieuze motie politieke consequenties zullen verbinden.

#### 8. *Betekenis van de contrôle voor het bestuur*

De begrotingsbehandeling, interpellaties, het stellen van vragen, en verslagen over ingekomen adressen en verzoekschriften zijn de geëigende middelen, welke de Eerste Kamer ten dienste staan voor haar contrôle op het beleid der regering.

De leden van de Eerste Kamer, die voor het merendeel midden in het praktische leven staan en over een grote ervaring beschikken, zijn in het bijzonder geschikt om meer met een maatschappelijk dan een politiek oog feiten en verkeerde tendenzen in het bestuur te signaleren. Het is de administratie, het ambtenarenapparaat, waarmede de burger in het dagelijks leven te maken heeft, en hoe het bestuur geschiedt, met name in welke geest, is van groter practisch belang dan de formulering der wets-teksten. Juist in het bestuursbeleid kunnen licht perfectionistische en totalitaire tendenzen binnensluipen; ik denk bij voorbeeld aan de aard der voorwaarden, verbonden aan ontheffingen, vergunningen en subsidies <sup>44</sup>, welke gemakkelijk tot détournement de pouvoir aanleiding kunnen geven <sup>45</sup>. De regering weet dat de eerste Kamer behoorlijke antwoorden op haar verzoeken om inlichtingen verwacht <sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Hand. Tw. K. 15 sept. 1955, 1954/5 II bl. 3000 m/3000 jj; 22 sept. 1955, 1955/6 II bl. 2003/9; aangenomen met 46 tegen 44 stemmen.

<sup>43</sup> Vg. Van der Goes van Naters .bl. 91; Buys, De Grondwet, dl I bl. 398.

<sup>44</sup> Ik noem als een enkel voorbeeld van subsidievoorwaarden de beschikking van de staatssecretaris van Volksgezondheid van 22 febr. 1952, opgenomen in de Ned. Staatscourant van 26 febr. 1952 nr 40. Een ander voorbeeld de beschikking van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen van 19 nov. 1952 (subsiidiëring van jeugdwerk), Ned. Stscrt 21 nov. 1952 nr 228. Voorbeeld van een erkenning de beschikking van de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening van 31 aug. 1953 (landbouw-luchtvaartondernemingen), Ned. Stscrt 3 sept. 1953 nr 170.

<sup>45</sup> Vg. in dit verband de praeadviezen van A. J. Hagen en H. Fortuin over de voorwaardelijke beschikking, uitgebracht voor de Vereniging voor Administratief Recht in 1951, geschrift XXII der vereniging.

<sup>46</sup> Zie bv. de uitvoerige inlichtingen van de minister van Justitie met betrekking tot aan de E. K. gerichte adressen, opgenomen onder de Bijl. der Hand. 1951/2, geda-teerd 17 en 30 jan. en 5 febr. 1952, ongenummerd.

Elke administratieve wet behoeft nadere interpretatie zodra zij in toepassing wordt gebracht. Deze interpretatie geschiedt in eerste instantie door het bestuursapparaat en daarom is het van groot belang in welke geest de wet en haar uitvoeringsbesluiten worden toegepast en gebruik wordt gemaakt van de subsidiemogelijkheden, welke bij de vaststelling der begroting worden geschapen. Ook voor het bestuur geldt het conflict tussen rechtszekerheid, met het „lex dura sed tamen lex”, enerzijds, en redelijkheid, billijkheid, goede trouw, met de mogelijkheid of althans de schijn van willekeur, anderzijds<sup>47</sup>. Bij de rechter kan niet altijd genoegdoening worden gevonden. Weliswaar waakt hij in het algemeen tegen manifeste onredelijkheid en ambtelijke willekeur en bestaat de neiging ook van de overheid bij de uitoefening van haar overheidstaak een minimale „zorgvuldigheid” te eisen<sup>48</sup>, maar hij laat de nodige vrijheid aan het bestuursbeleid door zoveel mogelijk te objectiveren<sup>49</sup>. De Eerste Kamer kan een weldadige controle op het bestuursbeleid uitoefenen, mede om te voorkomen dat de burgers het slachtoffer worden van de bureaucratie<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Vg. voor dit conflict bij de uitlegging van overeenkomsten: Ph. A. N. Houwing, Zekerheid omtrent het recht, rede Rotterdam 8 nov. 1947, Zwolle, 1947; G. de Grooth, Enige beschouwingen over de conflicten tussen rechtszekerheid en levend recht, inaug. rede Leiden 21 nov. 1947; J. C. van Oven, in N. Jb. 1948 bl. 1 e.v., 1949 bl. 693 e.v. en 713 e.v.; J. H. Beekhuis, in W. P. N. R. 3 en 10 april 1948, nrs 4028 en 4029; J. Ph. Suijling, De sebjectieve rechten in het positieve privaats- en publiekrecht, Haarlem, 1949, bl. 15/21; F. J. M. van Nispen tot Sevenaer en P. S. Noyon, praeadvies over Rechtszekerheid en billijkheid, Advocatenblad 15 juni 1951, bl. 154 e.v.; M. H. Bregstein, De betrekkelijke waarde der wet, rede Amsterdam 8 jan. 1952, Zwolle, 1952. Vg. ook Paul Scholten, Recht en Billijkheid, in Verzamelde Geschriften, dl I bl. 225 e.v.; E. J. J. van der Heijden, Natuurlijke Normen in het Positieve Recht, rede Nijmegen 17 okt 1933, Nijmegen, 1933; J. Drion, Stare decisis, het gezag van precedents, inaug. rede Leiden 3 nov. 1950, Den Haag, 1950; L. P. M. Loeff, in R. M. Th. 1953 bl. 50 e.v.; M. P. Vrij, t.z.p. bl. 147 e.v.; rede J. de Vrieze in N. Jb. 1953 bl. 583/90.

<sup>48</sup> Vg. b.v. President Rb. Assen 24 dec. 1947, N. J. 1948 nr 282; Hof Amsterdam 7 apr. 1948, N. J. nr 387; Rb. 's-Gravenhage 17 mei 1949, N. J. 1950 nr 419. Een opmerkelijk arrest ook Hof 's-Gravenhage 24 mrt 1950, N. J. nr 765, A. R. B. 1951 bl. 29 (zie ook H. R. 15 dec. 1950, N. J. 1951 nr 221).

Ter zake van de onrechtmatige overheidsdaad noem ik slechts E. M. Meijers, in W. P. N. R. nrs 4144 en 4145, en A. M. Donner, in Ned. Bestuursrecht, dl 1, 1953, bl. 339/48. H. R. 19 dec. 1952 (Voorste stroom), N. J. 1953 nr 642 met nt Ph. A. N. Houwing. Over de verhouding van rechter en administratie laatstelijk de praeadvies van N. Okma en M. M. van Praag, Hand. N. J. V. 1950 bl. 3 e.v. en 53 e.v.

Vg. voor het meten met twee maten door de overheid de nt van Houwing onder II. R. 10 mei 1950, N. J. nr 494, en voor een ergerlijk geval, waar een wet van 1832 wordt „geïnterpreteerd” om de staat ook in het private rechtsverkeer publiekrechtelijke dwangmaatregelen te laten hanteren, II. R. 30 mei 1951, N. J. nr 661; vg. ook A. R. B. 1952 bl. 197.

<sup>49</sup> Zie o.a. H. R. 30 okt. 1946, N. J. nr 737 (noodwetgeving); II. R. 25 febr. 1949, N. J. nr 558 (Woonruimtetwet), met nt 1 van Veegens onder nr 559; H. R. 13 mrt 1951, N. J. nr 481 (verordeningen van publiekrechtelijke bedrijfsorganen).

<sup>50</sup> De heer Kolff heeft in de E. K. op 29 dec. 1949, Hand. 1949/50 bl. 118, een prachtig voorbeeld van bureaucratie verteld; de heer Van Lieshout gaf een geval in de E. K. op 17 mrt 1954, Hand. 1953/4 III bl. 3145. Vg. ook J. Peters C.s.s.R.,

## 9. Tweede-Kamertje-spelen

De Eerste Kamer gaat de verkeerde kant op, wanneer zij somtijds, vooral bij de behandeling der begroting, een neiging vertoont Tweede-Kamertje te spelen. Enigermate weerspiegelt zich dit vermoedelijk ook wel in de omvang der Handelingen. In het zittingsjaar 1948/49 tellen de Handelingen van de Tweede Kamer 1856 bladzijden, die van de Eerste daarnaast niet minder dan 838. Voor 1949/1950 en 1950/1951 is de verhouding wel beter: Tweede Kamer 2388 en 2570 bladzijden, Eerste Kamer 914 en 958. Voor 1951/1952 is de verhouding weer ongunstiger: 2383 naast 1046 bladzijden. Ook in de beide volgende jaren is de verhouding ongeveer 45 %: 1952/1953 resp. 2744 en 1264, 1953/1954 resp. 3331 en 1500 bladzijden. De schriftelijke behandeling vertoont een overeenkomstig beeld. Vóór de laatste oorlog kwam dit Tweede-Kamertjespelen vrij veel voor; na de oorlog is het beduidend verminderd. Vooral nieuwe leden van de Eerste Kamer, die voorheen zitting hadden aan de andere zijde van het Binnenhof, vertonen aanvankelijk nogal eens de neiging hieraan toe te geven zolang zij nog niet gewend zijn aan de geheel andere sfeer der nieuwe omgeving. De begrotingen van Landbouw en van Waterstaat geven wel in het bijzonder aanleiding tot de praktijk om allerlei concrete belangen naar voren te brengen.

Op 8 augustus 1950 heeft ook een lid van de Kamer zelf, de heer Kropman, op dit euvel gewezen<sup>51</sup>. Bij de toenemende overheidsbemoeiing is het overigens wel heel begrijpelijk, dat ook de Eerste Kamer meer verlangens en grieven naar voren gaat brengen. Niet zonder reden heeft Molenaar het denkbeeld gelanceerd van een Kamer van Bezwaren<sup>52</sup>; een door de minister-president en de minister van binnenlandse zaken bij besluit van 13 juli 1948 te dezzer zake ingestelde studiec commissie heeft op 13 juli 1950 een verslag uitgebracht<sup>53</sup>, dat echter sederdien is blijven rusten.

Het mag ook wel worden gezegd, dat het kabinet somtijds een zeker Tweede-Kamertje-spelen van de Eerste Kamer in de hand werkt. De antwoorden, door ministers gegeven op vragen van leden van de Tweede Kamer, gesteld hetzij bij de schriftelijke of mondelinge behandeling van

---

Bureaucratie, Een ondergangverschijnsel, Heerlen, 1949; een artikeltje „Der Mensch und die Dienstvorschrift“, in Frankfurter Hefte, 1948 bl. 467; een emigratieverhaal in De Tijd van 23 jan. 1951.

Vg. over de houding van de bestuurder en de ambtenaar tegenover de burgers o.a. J. W. Noteboom en C. N. M. Kortmann, in Best. Wet. 1947 bl. 129 e.v. en 461 e.v.; D. Simons, Bestuur en Bestuurden, rede Rotterdam 25 nov. 1948, Den Haag, 1948; A. M. Donner, in Ned. Bestuursrecht, dl I, 1953, hfdst. VII.

<sup>51</sup> Hand. E. K. 1949/50 bl. 885. Een voorbeeld is de behandeling van het wetsontwerp Verplichte verzekering van werknemers tegen de geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid (Werkloosheidsverzekeringswet) op 7 sept. 1949, Iland. E. K. 1948/9 bl. 812/37.

Vg. ook E. J. Beumer, in een artikel Het Parlement en zijne taak, in A. R. S. 1939, op bl. 60/2; Molenaar, Staatkundige Perspectieven, bl. 12 e.v. en 18 e.v.; Romme in de Volkskrant van 17 april 1951; Oud, Het Jongste Verleden, dl III bl. 101.

<sup>52</sup> Staatkundige Perspectieven, bl. 54 e.v. en 19/20.

<sup>53</sup> Uitgegeven door het Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 1950; besproken door A. H. Günther in De Ned. Gem. 1951 bl. 185/9.

een wetsontwerp<sup>54</sup> hetzij langs de weg van het instituut der schriftelijke of mondelinge vragen, zijn lang niet altijd bevredigend. Herhaaldelijk zijn ministeriële antwoorden vaag of onduidelijk of constateren zij niet meer dan bepaalde feiten, welke een correctie behoeven, zonder nochtans enige aanwijzing in die richting te geven; soms zijn zij bepaald niet meer dan een kluitje in het riet<sup>55</sup>.

Het is geen wonder, wanneer bepaalde zaken, welke dringend om een onderzoek of een oplossing vragen, bv. het politievraagstuk en enkele beruchte naoorlogse „affaires”, keer op keer en in de Tweede en in de

---

<sup>54</sup> Vg. bv. Bijl. IIand. E. K. 1951/2 nr 1991, bl. 3 en 6 (voorzieningen ten aanzien van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten) en Bijl. Hand. E. K. 1951/2 nr 2401, bl. 2 en 4 (toetreding van Griekenland en Turkije tot het Noordatlantisch verdrag). In beide gevallen kritiek op onvolledige antwoorden der regering. In haar Eindverslag over een ontwerp van wet tot wijziging van hoofdstuk XI der begroting 1953 ter zake van hulpverlening in natura aan Zuidslavië in verband met de misoogst constateert de commissie van rapporteurs, dat de minister de in het Verslag van de Tweede Kamer gestelde vraag, waarom het ontwerp zo laat is ingediend, in het geheel niet heeft beantwoord; Bijl. Hand. E. K. 1953/4 III 3214, nr 47, d.d. 5 dec. 1953. (Antwoord van de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening 4 jan. 1954, nr 47a).

Zie ook Hand. E. K. 1953/4 II bl. 2073/5, 22 dec. 1953: kritiek van de heer Hellema op onvolledige voorlichting ter zake van credieten voor de bouw van een papieropslagplaats van de Staatsdrukkerij, en nadere inlichtingen — onder het aanbieden van verontschuldigingen — door de minister van Binnenlandse Zaken.

Al en toe heeft de Kamer kennelijk de behoefte de puntjes weer eens op de i te zetten. Vg. van de laatste tijd Hand. E. K. I 1955/6, 13 dec. 1955, bl. 46/9 — wijziging van hfdst. III der begroting voor 1954; Bijl. nr 4061 —; en bl. 50/8 — schorsing van de heffing van invoerrechten op sinaasappelen enz.; Bijl. nr 3908 en nr 3909 —. Bij het eerste wetsontwerp werd ernstig geklaagd over onvoldoende inlichtingen van de zijde der regering; het werd danook aangehouden. Bij het tweede wetsontwerp rees eerst een juridisch geschilpunt, terwijl voorts ook hier blijkbaar de gegeven toelichting en de nader verstrekte inlichtingen niet volledig bevredigden, het werd tenslotte toch aangenomen. Voortgezette behandeling van het eerste wetsontwerp 21 dec. 1955, Hand. I bl. 101/2.

<sup>55</sup> Vg. de ernstige kritiek in De Gemeentestem van 23 april 1949 onder nr 2; idem 4 sept. 1948 nr 4978; Laski, Liberty in the Modern State, George Allen and Unwin, London, 1948, bl. 79.

De mogelijkheid van mondelinge vragen in de Tw. K. is te straf gereglementeerd; zie art. 116 van het R. v. O. Een verhelderend steekspel als in het Britse House of Commons kan het nooit worden. Vg. ook het rapport van de commissie Witte-man, bl. 9.

Een voorbeeld van het onbevredigend karakter der mondelinge vragen in Hand. Tw. K. 31 jan. 1952, bl. 1349/50; vg. ook Hand. I febr. 1952, bl. 1368. Door de fractievoorzitters is op 27 dec. 1951 een voorstel tot enige verruiming van art. 116 van het R. v. O. der Tw. K. ingediend: Bijl. nr 2390. De verruiming komt mij zeer schamel voor, omdat de minister reeds in tweede instantie het laatste woord heeft. Het voorstel is door de Tw. K. op 1 april 1952 zonder hoofdelijke stemming aangenomen; Hand. 1951/2 bl. 2123/4. Vg. Pippel, Vervolg 1954, bl. 9/12.

Een goed voorbeeld van het verstrekken van inlichtingen aan de Tw. K. vormt de Nota van de minister van Oorlog in zake de financiële verzorging van de mobilisatie-invaliden 1914—1918; Bijl. 1951/2 nr 2539.

Zie voor het onbevredigend einde van de „zaak-Vrijman”, welke enkele tientallen jaren heeft gelopen, de verslagen van de commissie voor de verzoekschriften der Eerste Kamer van 30 dec. 1952 en 26 jan. 1953, Bijl. 1952/3 I nrs 50 en 50a.



Eerste Kamer aan de orde worden gesteld. Men zou eerder verwachten dat één der Kamers tenslotte het vragen moe wordt en het hoofd berustend in de school legt, dan dat een van beide Kamers passief zou zijn gebleven. Niet ten onrechte mag de Gemeentestem<sup>56</sup> zeggen: „Gelukkig is er een Eerste Kamer, welke bij tal van gelegenheden tracht de onvolkomenheden van de behandeling in de Tweede Kamer tot klaarheid te brengen.”

Het is een heel normaal verschijnsel geworden, dat een Kamerlid tijdens de replieken de klacht doet horen, dat hij op door hem gestelde vragen hetzij helemaal geen antwoord, hetzij een ontwijkend, een onduidelijk of een onbevredigend antwoord van de minister heeft gekregen. De rantsoenering van de spreektijd bij de behandeling der begrotingshoofdstukken<sup>57</sup> in de Tweede Kamer werkt dit „alschepen” van de Kamerleden in de hand, en het kan de Eerste Kamer niet worden verweten, wanneer zij hier geen genoeg mee neemt en dus op de zaak terugkomt.

„Naarmate de Tweede Kamer haar functie beter en grondiger vervult, zal de Eerste Kamer minder als correctief behoeven op te treden”, zegt het rapport der commissie Witteman<sup>58</sup>. Ik geef hier nog als voorbeeld de wet van 24 januari 1952, Staatsblad 37, houdende enige bepalingen omtrent de domeinen, waardoor de Staten-Generaal, behoudens enkele uitzonderingen, niet meer tevoren worden gekend in vervreemdingen van aan de staat toebehorende onroerende zaken. Het wetsontwerp is de Tweede Kamer nogal geruisloos gepasseerd<sup>59</sup>. Men kan van oordeel zijn, dat de wet terecht de Staten-Generaal ontlast van een aantal hamerstukken, maar aan de Eerste Kamer kan toch niet het recht worden ontzegd hieraan wat meer aandacht te schenken, teminder nu de eigenaardige figuur is ingevoerd, dat de minister van Financiën voor transacties boven f 40.000,— een onder verantwoordelijkheid van diezelfde minister verleende goedkeuring van de Koningin behoeft<sup>60</sup>.

#### 10. *Zelfbeperking door de Kamer*

Dit alles neemt niet weg, dat de Eerste Kamer zich, vooral bij de behandeling der begroting, een redelijke zelfbeperking moet opleggen. Zij moet de algemene gang van het bestuur controleren en het kan dus niet op haar weg liggen allerlei détails te behandelen, zolang deze niet als symptomatisch voor de algemene gang van een bepaald bestuursbeleid,

<sup>56</sup> Nummer van 1 Dec. 1951, nr 5147, bl. 190. Het betreffende artikel gaat over de wijze van publicatie van de stand der verhouding van schulden en vorderingen tussen Rijk en Gemeenten.

<sup>57</sup> Zie Pippel, vervolg, bl. 61/3.

<sup>58</sup> Bl. 17.

<sup>59</sup> Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2349: Hand. bl. 1273.

<sup>60</sup> V. V. E. K. 15 jan. 1952, en M. v. A. 16 jan. 1952, Bijl. 2349; Hand. E. K. 22 jan. 1952, bl 175/8.

Laatsbedoelde transacties vallen niet onder die, welke volgens art. 2 van het Regl. v. Orde van de ministerraad (K. B. 10 nov. 1945, Staatsblad F 270; thans art. 4 van het K. B. 9 juni 1956, Staatsblad 309) in de ministerraad, of volgens artl. 20 e.v. van de wet op de Raad van State in deze Raad, ter sprake komen.

Volgens art. 4 der wet wordt wel na afloop van elk jaar een opgave van de vervreemdingen aan de Staten-Generaal gedaan.

dat niet haar instemming heeft, kunnen gelden. Bovendien zal zij niet in herhalingen moeten treden. Wanneer de Tweede Kamer belangrijke zaken, welke de algemene gang van het bestuur belichten, reeds voldoende kritisch heeft besproken, kan er voor de Eerste Kamer niet voldoende aanleiding bestaan daar ook nog eens op in te gaan, afgezien wellicht van enkele nova welke na de behandeling in de Tweede Kamer naar voren zijn gekomen. Ieder heeft wel de neiging nog eens in zijn eigen woorden zijn oordeel te geven over zaken, waarin hij deskundig is, ook al is een ander hem reeds voor geweest en kan hij vrijwel niets nieuws te berde brengen. De leden van de Eerste Kamer zullen, juist omdat zij leden van die Kamer zijn, aan die neiging niet mogen toegeven. Het lijkt niet onmogelijk, dat de seniores der fracties, na overleg met de voorzitter, hier een matigende invloed kunnen oefenen.

Anders dan bij de wetgeving het geval is, kan in het algemeen niet worden volgehouden, dat de Tweede Kamer ook op het terrein van de contrôle op het regeringsbeleid prioriteit geniet, maar dit sluit niet uit, dat de Eerste Kamer ook op dit gebied een zekere voorrang aan de Tweede Kamer zal laten, al is het reeds omdat de begrotingsbehandeling nu eenmaal eerder in de Tweede dan in de Eerste Kamer plaats vindt. Een interpellatie of het stellen van vragen zal zij achterwege laten, wanneer in de Tweede Kamer reeds het initiatief daartoe is genomen. Zij behoeft niet met de Tweede Kamer te wedijveren in snelheid. Maar de leden van de Eerste Kamer mogen anderzijds niet passief blijven wanneer zij menen, dat een bepaalde zaak ten onrechte door de Tweede Kamer niet wordt aangesneden. De verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer is op het gebied der contrôle op het regeringsbeleid zeker niet minder dan of subsidiair ten aanzien van die van de Tweede Kamer. Bij het huidige dynamische karakter van de overheidsbemoeiingen is het m.i. bijzonder gelukkig, dat de Eerste Kamer tussentijds in het tijdsverloop tussen de behandeling van twee opvolgende staatsbegrotingen door de Tweede Kamer haar mening kan geven over recente en actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen; de begrotingsbehandelingen door de Eerste Kamer in de jaren na de tweede wereldoorlog geven hiervan talloze voorbeelden. Door de rantsoenering van de spreektijd in de Tweede Kamer zal het aantal gevallen zich wel in stijgende lijn gaan bewegen.

In het verband van het voorgaande moge nog de volgende opmerking een plaats vinden.

De moderne administratieve rechtspraak kan niet blijven staan bij een rechtmatigheidscontrôle; anderzijds evenwel zal de politieke vraag der doelmatigheid in laatste instantie ter beslissing van politiek-verantwoordelijke organen moeten blijven. Het is begrijpelijk, dat Duynstee<sup>61</sup> de Eerste Kamer wil inschakelen, maar met Romme<sup>62</sup> valt te vrezen dat de Eerste Kamer daardoor te zeer het hoogste politieke orgaan in onze staat wordt, en deze plaats is gereserveerd voor de Tweede Kamer. Wellicht is een oplossing te vinden door een gemengde commissie van leden der beide Kamers het beslissende woord te doen spreken.

---

<sup>61</sup> In het Kath. Staatsk. Maandschrift, april 1950, bl. 68/9 en in De Gelderlander van 7 april 1950.

<sup>62</sup> In zijn artikel „Doeltreffendheid in de democratie” in het Kath. Staatsk. Maandschrift van juni 1950, bl. 129/30.

## 11. Zelfbeperking ook bij begrotingsbehandeling

Het karakter van de Eerste Kamer als college van nader beraad behoort eigenlijk ook tot uiting te komen in het karakter der begrotingsbehandeling in die Kamer. Deze behandeling behoort m.a.w. een ander karakter te hebben dan die in de Tweede Kamer, tot uiting komend in een beperking tot de hoofdzaken, het vermijden van nodeloze herhalingen, en wellicht het aansnijden van enkele belangrijke onderwerpen van meer ogenblikkelijk belang. Ik denk bij dit laatste dan nog het eerst aan zodanige onderwerpen, welke in de Tweede Kamer slechts onvolledig zijn behandeld of aldaar nog niet aan de orde waren. In ieder geval moet zelfs maar de schijn van een doublure worden tegengegaan. Overleg van de voorzitter met het seniorencollegie zal hierbij wel niet geheel kunnen worden gemist. De leden van de Kamer hebben het zelf in de hand hoever dit overleg moet gaan, en of dit overleg op de duur moet resulteren in zekere leiding. Wanneer zij zichzelf voldoende beperkingen opleggen zullen bindende beslissingen om het debat te beperken tot bepaaldelijk aangewezen punten kunnen worden voorkomen. De behandeling der verschillende begrotingen in de Tweede Kamer is natuurlijk van grote invloed op de keuze der punten.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag tijdens het afdelingsonderzoek der begroting van onderwijs, kunsten en wetenschappen voor 1954 in de Eerste Kamer, heeft de minister aan deze Kamer en aan de Tweede een uitvoerige nota doen toekomen betreffende de toekomstige behoefte aan onderwijzers bij het gewoon en voortgezet lager onderwijs en de voorziening in die behoefte. De Eerste Kamer heeft deze nota kritisch besproken op 12 oktober 1954<sup>63</sup>. Dit is inderdaad een onderwerp, dat zich uitstekend leent voor een afzonderlijke behandeling door de Eerste Kamer tijdens of in aansluiting aan de begrotingsbehandeling. Het lijkt mij een goed voorbeeld om de bovenbedoelde beperking in de begrotingsbehandeling door de Eerste Kamer te illustreren<sup>64</sup>.

De agrarische leden van de Eerste Kamer hebben sedert kort de methode ingevoerd, dat bij agrarisch-georiënteerde wetsontwerpen slechts één hunner het woord zal voeren, waarbij de anderen alleen indien zij dit nodig achten nog een nadere aanvulling zullen geven. Er is geen voorafgaand overleg over helgeen gezegd zal worden; de spreker geeft zijn eigen visie. In de regel zal die visie wel overeenstemmen met die van zijn collegae; deze luisteren kritisch naar zijn opmerkingen en zullen desgewenst nog enige aanvullingen geven, maar in ieder geval niet

---

<sup>63</sup> Gedrukte stukken E. K. 1953/4 nrs 215 en 215a; Hand. E. K. 1954/5 II bl. 2003/24. Antwoord van de minister en replieken 19 okt. 1954, Hand. idem bl. 2025/47. Vervolg-Nota 31 jan. 1955, Bijl. E. K. 1954/5 II 3200 VI nr 16b. Tweede Vervolgnota 28 jan. 1956, Bijl. E. K. 1955/6 II 3200 nr 87, en aanvulling nr 87a.

<sup>64</sup> Romme toont in zijn Politiek Allerlei in de Volkskrant van 16 okt. 1954, bl. 3, weinig sympathie voor de behandeling dezer nota door de E. K. Z.i. had zij de voorrang der behandeling moeten laten aan de Tw. K. Ik kan dit in het onderhavige geval niet inzien: de E. K. had zelf om de nota gevraagd, uit de aard der zaak met de bedoeling haar dan ook te behandelen, indien zij daar aanleiding toe zou geven, en het zou onlogisch zijn wanneer zij een zo belangrijk vraagstuk eerst een half jaar of langer maar naast zich neer zou leggen. Vg. ook Hand. E. K. 1954/5 II bl. 2025, 2038 en 2044.

nog eens alles zelfstandig behandelen (en herhalen)<sup>65</sup>. Het gevaar is, dat zo blokvorming van economische belangen kan plaats vinden binnen de Kamer.

## 12. Aandacht voor buitenlandse zaken

Van de zijde der Eerste Kamer is altijd bijzondere aandacht geschonken aan koloniale en internationale vraagstukken. Het karakter der leden gaf hiertoe aanleiding en het minder overladen programma der Handelingen dan bij de Tweede Kamer het geval was, gaf hiertoe de gelegenheid.

Het is niet ondenkbaar dat de Eerste Kamer in de toekomst nog een grotere rol gaat spelen op het gebied der internationale betrekkingen. De beslissingen in 1927 en 1949 over zo controversiële punten als het Belgisch verdrag en de grenscorrecties met Duitsland, waarbij de aandacht in bijzondere mate op de houding van de Eerste Kamer is gevallen, zijn van incidentele aard geweest. Er is echter een toenemende internationale rechtsvorming en internationale samenwerking, resulterend in supranationale rechtsvormings- en beheersorganen<sup>66</sup>. Directe medezeggenschap van het parlement wordt hierdoor sterk ingekrompen of gebonden aan voorafgaand internationaal of interimperiaal overleg<sup>67</sup>.

Naast de Tweede kan ook de Eerste Kamer er voor waken, dat bij de internationale onderhandelingen, waaraan ook Kamerleden kunnen deelnemen<sup>68</sup> en omtrent het verloop waarvan de Kamercommissiën op de hoogte kunnen worden gehouden, die zaken, welke gevoeglijk nog op nationaal vlak, zij het met zekere beperkingen, kunnen worden geregeld en bestuurd, niet in een zucht naar perfectionisme en centralisatie op een te hoog niveau worden vastgehouden<sup>69</sup>. Ook internationale samenwerking behoeft een zekere natuurlijke groei, hoezeer deze kan worden gestimuleerd en gepropageerd, en zij loopt gevaar de natuurlijke sociale en geografische geleidingen uit het oog te verliezen, wanneer zij niet van onderop wordt gevoed.

Het is van groot belang dat het kabinet op gezette tijden overleg kan plegen met commissiën uit de Tweede Kamer<sup>70</sup>, maar zoals ik reeds eer-

---

<sup>65</sup> Hand. E. K. 1954/5 III, bl. 3006 (28 sept. 1954, de heer Rip; instelling productschappen), bl. 3043 en 3049 (2 nov. 1954, de heren Roebroek en Rip; ruilverkaveling), en bl. 3052 (2 nov. 1954, de heer Hoogland; jachtwet).

<sup>66</sup> Raad van Europa, Noordatlantisch verdrag, West-europese Unie, Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Europese Defensiegemeenschap; ik denk hier ook aan de samenwerking met Suriname en de Ned. Antillen. (Vg. Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 en 1952 nr 2454).

<sup>67</sup> Vg. over „kanalen van parlementaire invloed" ter zake van de buitenlandse betrekkingen: Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 58 nr 24 e.v.

<sup>68</sup> Aan deze deelneming aan internationale onderhandelingen is wel het gevaar verbonden, dat het Kamerlid zijn onafhankelijkheid als volksvertegenwoordiger tegenover het tot stand gekomen resultaat verliest; vg. A. L. de Block in het Maandschrift Economie, juli/aug. 1949, bl. 462.

<sup>69</sup> Vg. Duynstee, art. 58 nr 46.

<sup>70</sup> Zie in dit verband de nota van minister Stikker naar aanleiding van het eindrapport der commissie Van Eysinga, Bijl. Hand. Tw. K. 1951/2 nr 2374—5. Vg. over de vaste commissie voor buitenlandse zaken in de Tweede Kamer: Duynstee, art. 58 nr 29 e.v.

der opmerkte schuilt in het veelvuldig vooroverleg tussen ministers en ambtenaren enerzijds en kamerleden anderzijds het gevaar, dat de Kamercommissie de zaken tezeer door de ogen van het kabinet gaat zien. De Kamer, voorgelicht door haar commissie van min of meer eenzijdige deskundigen, verliest dan haar zelfstandig oordeel en wordt een simpel orgaan voor de registratie van regeringsbesluiten.

Als tegenwicht kan de Eerste Kamer zich hier een waardevolle plaats in ons staatsbestel verwerven. De Tweede Kamer zal, naar valt te vreezen, steeds meer onder de invloed geraken van haar, van het regeringsstandpunt uit, voorgelichte commissiën, en dan vele, soms uiterst belangrijke, wetsontwerpen zelfs zonder voldoende motivering en noodzakelijke, maar niet gevraagde, inlichtingen gemakkelijk aanvaarden. De Eerste Kamer, waarin vele leden zitting hebben, die nauw betrokken zijn bij het werkelijke maatschappelijke leven — hetgeen iets anders is dan het maatschappelijk leven, gezien door de ambtelijke bril —, zal dan hoe langer hoe meer het lichaam kunnen worden, dat de zaak ook eens van de andere dan de regeringskant bekijkt.

De vaste commissies voor de buitenlandse politiek en voor de handelspolitiek in de Eerste Kamer staan ook vrijer tegenover de regering dan de vaste commissies in de Tweede Kamer. De laatste zijn bedoeld om een geregelde gedachtenwisseling en overleg met de regering te bewerkstelligen; de eerste dienen, althans naar de tekst van het Reglement van Orde, slechts om inlichtingen van de regering te verkrijgen, hetzij op verzoek, hetzij ongevraagd<sup>71</sup>. De betekenis van de vaste commissie voor de buitenlandse politiek in de Eerste Kamer blijkt niet groot te zijn<sup>72</sup>.

De Eerste Kamer zal, hoezeer ook zij is gebonden door de internationale verhoudingen en ontwikkeling en dus beperkt is in haar bevoegdheid tot verwerping van een verdrag, onafhankelijker van de regering dan de Tweede Kamer kunnen wijzen op de consequenties van het verdrag<sup>73</sup>. Het zwaartepunt van het parlement zal zich daardoor op dit terrein van de internationale verhoudingen kunnen verplaatsen naar de Eerste Kamer, alwaar dan in feite de beslissing komt te liggen<sup>74</sup>. Het is niet ondenkbaar dat zij de onderhandelingspositie der regering versterkt, wanneer zij zich ter zake van de grote lijnen van het buitenlands beleid een eigen oordeel vormt, dat constructief moet, maar niettemin of wellicht juist daardoor ook kritisch kan zijn<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Zie hiervóór bl. 23; Duynstee, t. a. p., art. 58 nrs 29 en 35.

<sup>72</sup> Vg. Duynstee, art. 58 nr 31, bl. 35.

<sup>73</sup> Er zijn natuurlijk gevallen, waar ons land practisch geen werkelijke invloed op de inhoud van een verdrag heeft, noch kan hebben; vg. het Vredesverdrag met Japan, op 8 september 1951 te San Francisco gesloten — Bijl. 1950/1 nr 2377; Hand. E. K. 20 mei 1952, 1951/2 bl. 876/90.

<sup>74</sup> Vg. in deze zin C. W. de Vries, Prestige der Eerste Kamer, in De Nieuwe Eeuw van 7 mei 1949.

<sup>75</sup> Vg. ook C. H. F. Polak, Grondwet en internationale overeenkomsten, in N. Jb. 1952 bl. 172 e.v.

## ALGEMEEN OORDEEL OVER DE KAMER

1. *Wenselijkheden*

Elke verandering garandeert nog geen verbetering. Dat geldt ook voor bijna al de hierna nog te noemen in de na-oorlogse literatuur naar voren gebrachte voorstellen. De voorgaande studie over de Eerste Kamer leidt niet tot de overtuiging, dat werkelijke structurele wijzigingen nodig of zelfs maar wenselijk zouden zijn, behoudens wellicht een zeker regresrecht binnen bepaalde grenzen. Alle mensenwerk is feilbaar, ook dat van de Eerste Kamer, en we moeten ons er voor hoeden alles te willen perfectionneren.

De procedure van de Eerste Kamer zal wel voor verbeteringen vatbaar zijn, maar of we werkelijk verbeteringen nodig hebben in haar wijze van samenstelling en of we haar huidige bevoegdheden en de wijze, waarop zij deze gebruikt, werkelijk ingrijpend moeten wijzigen is aan gerechte twijfel onderhevig. Onze Eerste Kamer is een deel van de volksvertegenwoordiging en terecht trekt het rapport van de commissie Witteman<sup>1</sup> hieruit de conclusie, dat zij volledig moet blijven ingeschakeld in de wetgevende en controlerende taak der volksvertegenwoordiging; het niet aanvaarden van deze consequentie zou tot systeemloosheid leiden.

Het overlaten van de begrotingsbehandeling in beide Kamers hetzij aan openbare commissievergaderingen hetzij aan gehalveerde Kamers, een denkbeeld op 21 december 1951 in een toespraak van de voorzitter van de Tweede Kamer naar voren gebracht<sup>2</sup>, danwel aan een vast of wisselend comité van bv. dertig leden van de Tweede Kamer onderscheidenlijk vijftien leden van de Eerste Kamer<sup>3</sup>, zou voor de leden van beide Kamers het voordeel hebben, dat zij meer tijd beschikbaar krijgen voor het deelnemen aan internationale conferenties en aan vergaderingen van interparlementaire organen<sup>4</sup>. Grotere vrijheid tot het bijwonen van internationale conferenties kan trouwens ook worden geschapen door het instituut van plaatsvervangende Kamerleden<sup>5</sup> of door de mogelijkheid van stemoverdracht<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Bl. 19.

<sup>2</sup> Hand. Tw. K. 1951/2 bl. 1285.

<sup>3</sup> Voor elk dezer suggesties zou een Grondwetsherziening noodzakelijk zijn.

<sup>4</sup> Vg. een artikel van Duynstee, Buitenlands beleid en democratie, in De Maasbode van 26 jan. 1951.

<sup>5</sup> Vg. A. F. Schepel, Plaatsvervangende Kamerleden?, in N. Jb. 1951 bl. 933 e.v. — speciaal over de regeling in Noorwegen — en bl. 966 e.v. Het komt mij overigens voor, dat dit instituut meer schaduw- dan lichtzijden heeft, en ik vermeld het danook meer volledigheidshalve.

<sup>6</sup> Vg. art. 111a der Grondwet — amendement Andriessen c.s. —, zoals in overweging genomen in de wet van 8 mei 1952, Staatsblad 246, maar door de E. K. in tweede lezing verworpen op 31 juli 1952. Vg. voor Frankrijk: D. W. S. Lidderdale, The Parliament of France, The Hansard Society, London, 1951, bl. 142/3; François

Het is ook geen overbodige weelde beide Kamers uit te rusten met een staf van door haar zelf benoemde deskundigen op verschillende gebieden, zoals ook in de Verenigde Staten van Amerika het geval is<sup>7</sup>; grieven en wensen zullen dan meer gecoördineerd naar voren kunnen worden gebracht. Hetzelfde geldt voor het verschaffen van behoorlijke administratieve hulp en voor het verbeteren van de outillage der Kamergebouwen<sup>8</sup>.

## 2. Noodzaak van behoud

De Eerste Kamer is naar mijn mening noodzakelijk, omdat het, zelfs bij zo stabiele partijverhoudingen als in ons land, in de eerste plaats onlogisch is de rechtsvorming en het regeringsbeleid voor vier jaren geheel te richten naar de toevallige uitslag der verkiezingen, welke al te zeer in het teken van bepaalde gebeurtenissen of toestanden kunnen plaats vinden<sup>9</sup>, en naar de daaruit bij de kabinetsformatie resulterende regeringsmeerderheid. Ik verwijs hier naar de rede van de heer Rutgers in de Tweede Kamer op 23 november 1921<sup>10</sup>. Het is een petitio principii te veronderstellen, dat nu juist de toevallige samenstelling van de Tweede Kamer bij de verkiezingen het best de algemene stemming van de bevolking weergeeft.

Voor een democratie is niet het enige punt van belang of de bevolking periodiek langs de weg van verkiezingen in grote lijnen de richting van het toekomstig regeringsbeleid kan bepalen, of bij een tweepartijstelsel zelfs concreet aanwijst wie voor de komende parlementaire periode de regeringsleider en de regeringspartij zullen zijn, maar nog meer of het beleid de nodige grenzen in acht neemt in verband met de vrijheid, de verdraagzaamheid en de persoonlijke verantwoordelijkheid. Daarom blijft een enkele Kamer, hoezeer ook gesteund door de publieke opinie, in potentie een gevaar voor de aantasting van bepaalde zedelijke waarden. De publieke opinie is al te gemakkelijk te beïnvloeden en daarom mag zij niet, direct of indirect, het laatste woord spreken in vragen van levensbeschouwing en moraliteit<sup>11</sup>.

---

Goguel, *Le régime politique français*, bl. 41/2; Williams, *Politics in post-war France*, bl. 197. Het „proxy“-systeem is eind 1955 afgeschaft. Zie verder het Eindrapport 1954 van de Grondwetscommissie, bl. 53/5 en 114/5.

<sup>7</sup> Vg. F. Duynstee in artikelen in *De Gelderlander* van 23 april en 17 juli 1949 en in het *Kath. Staatk. Maandschrift* van april 1950, bl. 68/9. Vg. ook het rapport van de commissie Wiltman, bl. 13.

In het door de Tw. K. op 9 juli 1953 vastgestelde nieuwe artikel 55 van haar Regl. van Orde wordt bepaald, dat de vaste commissies voor elk departement bevoegd zijn deskundigen te raadplegen; hier wordt dus een bescheiden begin gemaakt met het betrekken van deskundigen buiten de leden van de Kamer in de contrôle op het regeringsbeleid.

<sup>8</sup> Vg. H. J. Hofstra, lid der Tw. K., in *Socialisme en Democratie*, 1948 bl. 397 e.v., en in *De Naamloze Vennootschap*, jan. 1952, bl. 164; Lammers, bl. 38 en 149; I. Samkalden, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, geschrift XXIV Ver. voor Adm. Recht, Haarlem, 1952, bl. 2. Zie in dit verband ook de heren Pollema en Van de Kieft in de E. K. op 6 mei 1952, *Hand.* 1951/2 bl. 818 en 882.

<sup>9</sup> B.v. de economische crisis in 1932 en volgende jaren, de Indonesische kwestie in de jaren na 1945.

<sup>10</sup> *Hand.* Tw. K. 1921/2 bl. 649. Zie hiervoor bl. 9.

<sup>11</sup> Vg. b.v. de toespraak van Paus Pius XII op 18 april 1952 (*De Tijd* 22 en 23 april 1952).

In de tweede plaats acht ik de Eerste Kamer noodzakelijk om een tegenwicht te scheppen tegen de gevolgen van de toenemende binding tussen de Tweede Kamer en het kabinet, waardoor de eerste wordt meegezogen in de perfectionistische tendenties van het bestuursapparaat. Efficiëncy in het staatsbestuur en in de maatschappelijke zorg is slechts een secundaire norm; primair blijft de mens, uit eerbied voor wie herhaaldelijk de doelmatigheid zal moeten wijken.

Zoals hierboven<sup>12</sup> reeds is geconstateerd, zal de Tweede Kamer, behalve langs de weg van tijdens de comissoriale behandeling verkregen nota's van wijzigingen en van amendementen, welke meestal aan de wezenlijke inhoud van het wetsontwerp weinig veranderen<sup>13</sup>, hoe langer hoe minder vrijheid behouden om haar verlangens in de wetgeving tot uitdrukking te brengen. Zij zal uit louter politieke overwegingen veelal bepaalde door de regering gewenste maatregelen moeten aanvaarden. Hoezeer ook de Eerste Kamer met de politieke werkelijkheid terdege rekening moet houden en zich dus niet kan veroorloven het kabinet, wanneer het voet bij stuk houdt, een nederlaag toe te brengen, wellicht zal zij een matigende invloed kunnen oefenen alleen reeds door het feit van haar bestaan. Ditzelfde geldt voor haar toezicht op het bestuur, met name op de wijze waarop bepaalde wettelijke bevoegdheden door de regering worden gebruikt en toegepast<sup>14</sup>.

Hierbij moge nog worden opgemerkt, dat de samenstelling van de Eerste Kamer en de wijze, waarop zij haar taak vervult, allerminst tot wrijvingen of tegenstellingen tussen beide Kamers aanleiding blijkt te geven<sup>15</sup>, en dat de vrijwel identieke politieke samenstelling van de beide Kamers, tengevolge van het beginselkarakter der partijen en van de evenredige vertegenwoordiging, niet zonder meer een doublure behoeft te scheppen. Immers, het is allerminst zeker, „dat zij, die, in het algemeen gesproken, eenzelfde overtuiging zijn toegedaan aangaande den weg, die bij rechtsvorming en regeerbeleid moet worden bewandeld, in concrete vraagstukken niet een zeer verschillend inzicht kunnen hebben. Talrijk zijn bovendien de vraagstukken, die met staatkundige beginselen niet onmiddellijk te maken hebben en toch groote volksbelangen raken”<sup>16</sup>.

Door haar wijze van verkiezing behoeft de Eerste Kamer zich weliswaar, wat representatie van het volk betreft, toch eigenlijk niet de mindere van de Tweede Kamer te voelen. Niettemin is zij zo verstandig voor datgene, wat de Tweede Kamer heeft aangenomen de praesumptie favorabel te doen zijn. Zij wil het niet beter weten dan haar zusterkamer en de motieven, welke haar bewegen er anders over te denken dan deze zijn danook vrijwel steeds reeds aan de andere zijde van het Binnenhof naar

---

<sup>12</sup> Bl. 91 e.v.

<sup>13</sup> Zij kunnen natuurlijk toch wel aanmerkelijke verbeteringen in het oorspronkelijk ontwerp bewerken; men denke voor de laatste tijd o.a. aan de Successiewet 1956 en aan de Wet Economische Mededinging.

<sup>14</sup> Vg. W. F. Prins, Mens en Staat, inaug. rede Utrecht 15 nov. 1954, Groningen, 1954, bl. 4 en 7.

<sup>15</sup> Het komt af en toe wel voor, dat de beide fracties van een zelfde partij elkaar over en weer verwijten doen met betrekking tot de ten aanzien van bepaalde wetsontwerpen aangenomen houding, maar dit houdt dan wellicht ook verband met de interne verhoudingen in de partij.

<sup>16</sup> F. J. A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, bl. 184.



voren gebracht en daar toevallig te licht bevonden. Men kan in deze gevallen niet bewijzen dat de Eerste Kamer, dat wil dus zeggen de minderheid in de Tweede Kamer, gelijk heeft, maar het steunt nergens op aan te nemen, dat de meerderheid in de Tweede Kamer qua talis gelijk heeft.

„Denk u de Eerste Kamer weg en verbeeld u de blijvende ergernis wanneer wetsontwerpen — door eene verbitterde minderheid als schandelijk onrecht uitgekreten en tot het laatste oogenblik hardnekkig bestreden, — dadelijk nadat de kleine meerderheid ze heeft doorgedreven, als wetten van het koninkrijk in het Staatsblad worden opgenomen”, schreef reeds Buys<sup>17</sup>. Deze uitspraak zal wel altijd waarde blijven behouden zolang er politieke hartstochten zijn. Ook het rapport van de commissie Witteman wijst op deze belangrijke psychologische factor<sup>18</sup>. Het standaardvoorbeeld is het Belgisch verdrag, door de Tweede Kamer slechts met 50 tegen 47 stemmen aangenomen, maar door de Eerste op 24 maart 1927 verworpen met 33 tegen 17 stemmen<sup>19</sup>.

### 3. Keuze der kandidaten voor het lidmaatschap

Natuurlijk is het nodig, dat de Eerste Kamer wordt gerecruteerd uit mannen en vrouwen met een eigen oordeel. Zodra zij uit louter partijoverwegingen tot haar beslissing komt verliest zij alle waarde als kamer van nader beraad, zij zal dan op de duur ook door het volk worden beschouwd als een volkomen overbodig lichaam, en vroeger of later zal zij dan vanzelf verdwijnen, al is het reeds uit financiële overwegingen, welke nu eenmaal in ons land altijd de eerste of althans bijna de eerste rol spelen. Uit de aard der zaak zal ook de Eerste Kamer in zaken van beginsel niet anders dan het partijstandpunt kunnen volgen, maar haar invloed kan een mitigerende werking hebben op de wijze waarop de beginselen tot practische uitvoering komen.

Het is de taak der partijbesturen te zorgen dat goede kandidaten voor het vervullen van het lidmaatschap van de Eerste Kamer worden voorgedragen, kandidaten met een ruim inzicht in maatschappelijke verhoudingen en politieke mogelijkheden. Kandidaten ook, die een open oog hebben voor de gevaren van een te ver doorgevoerde overheidsbemoeiing, en die op de bres staan voor de bescherming van onze burgerlijke vrijheden<sup>20</sup> en van de sociale en persoonlijke verantwoordelijkheid der burgers, zonder welke de ontwikkeling naar een centraal-geleide volkshuishouding met de gevaren van ambtenarenregering en van verwaarlozing van de persoon, niet valt te keren. Vrijheid in gebondenheid, mogelijk zelfs zeer sterke gebondenheid, maar dan toch altijd nog de vrijheid voorop.

De Eerste Kamer is een lichaam zonder uitgesproken partijpolitiek en zij vormt in de partijpolitiek ook geen vraagstuk meer. Zij is te weloverwogen en gematigd in haar opvattingen om tot levendige discussies voor

---

<sup>17</sup> De Grondwet, dl I bl. 403. Vg. W. H. de Beaufort, Eerste Kamer, in *Staatkundige Opstellen*, bl. 87/9.

<sup>18</sup> T. a. p. bl. 18; vg. ook F. Goseling in het Kath. Staatsk. Maandschrift, febr./mrt 1951, bl. 37.

<sup>19</sup> Zie hiervóór bl. 37.

<sup>20</sup> Ik noem het debat over de Centrale Veiligheidsdienst, in de Eerste Kamer gehouden op 10 aug. 1949, Hand. E. K. 1948/9 bl. 785/9.

of tegen haar handhaving aanleiding te geven. Zij wordt wel overbodig geacht, meestal uit naam van de zuivere democratie. Dat is al begonnen bij de abbé Sieyès, die een tweede kamer, welke het met de eerste eens zou zijn, overbodig, en een tweede, welke het met de eerste niet eens zou zijn, een vijandin van het volk achtte. Zo eenvoudig ligt de zaak natuurlijk niet en de zuivere democratie is niet meer dan een illusie. Critiek is in het algemeen een gezond verschijnsel en dus ook de critiek welke af en toe op de Eerste Kamer wordt geoefend. Dat deze critiek nooit tot een felle polemiek leidt, zelfs niet lang duurt, bewijst wel, ook bij een zo nuchter en politiek-onverschillig volk als het Nederlandse, dat de Eerste Kamer als regel redelijk en verstandig is in haar oordeel.

Ik meen, dat rechtvaardige critiek op onze Eerste Kamer, welke rekening houdt met haar algemeen beleid en niet slechts met enkele concrete beslissingen — waarbij het oordeel al te licht wordt beïnvloed door het standpunt, dat men ten aanzien van het geschil in kwestie inneemt —, zeer mild moet zijn<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ik vermeld hier nog een aardige fotoreportage over de Tw. en de E. K. in de Katholieke Illustratie van 20 en 27 mrt 1953.

## NA-OORLOGSE LITTERATUUR EN VOORSTELLEN

1. *Diverse geschriften*

In de na-oorlogse staatkundige literatuur, waartoe ik mij wil beperken, is ook de Eerste Kamer herhaaldelijk ter sprake gekomen. Ook in periodieken en tijdschriften van niet-juridische of -politieke aard is somtijds het vraagstuk van het bestaan, de taak en het behoud van de Eerste Kamer besproken<sup>1</sup>. Er blijkt dus wel een zekere belangstelling voor te bestaan. Vooraf moge gaan de opmerking, dat veel van deze literatuur een sterk „bezettings-“ en „bevrijdingskarakter“ heeft vertoond, m.a.w. in aanzienlijke mate werd ingegeven door de gedachte dat na de oorlog onmiddellijk een radikale wijziging van ons staatsrecht en van de staatkundige verhoudingen vanzelfsprekend was. Deze gedachte is niet meer dan een ijdele verwachting gebleken en daarom kan met een summiere vermelding van de bedoelde geschriften zonder uitvoerig commentaar worden volstaan.

In een tijdens de oorlog verschenen geschrift noemt Boisot<sup>2</sup> drie mogelijkheden voor een Eerste Kamer, en wel een corporatieve Kamer, door hem verworpen, omdat het parlement een beginselvertegenwoordiging behoort te zijn; een Kamer van verdienste, eveneens te verwerpen omdat vakmanschap nog niet bekwaamheid in het behartigen van het algemeen landsbelang met zich brengt; en een Rijkskamer, welke alleen in werking treedt wanneer wetten betreffende zaken van meer dan alleen Nederlands belang in behandeling komen. In feite derhalve een éénkamerstelsel, althans voor wat Nederland zelf betreft.

In een eveneens tijdens de oorlog reeds geschreven verhandeling bepleit Romme<sup>3</sup> een enkelvoudige Staten-Generaal van honderd leden, van wie vijftig verkozen door de kiesgerechtigde leden van de Staten der provinciën, en vijftig door de bestuurders der wettelijk erkende standen. Gedeeltelijk dus een getraptd gekozen, gedeeltelijk een organische vertegenwoordiging zonder revisie-instantie.

Van Poll<sup>4</sup> oordeelt de niet in de lijn der Nederlandse historie liggende Eerste Kamer meer een huis van repetitie dan van revisie; de dubbele behandeling der wetsvoorstellen vergt te veel kracht en tijd. Hij staat daarom voor een enkelvoudige Staten-Generaal van 200 leden, van wie

<sup>1</sup> Vg. G. A. van Poelje in W. G. B. 1946 bl. 61, 157, 329, 545 e.v.

<sup>2</sup> Pseudoniem van J. G. de Beus, De Wedergeboorte van het Koninkrijk, vierde druk, Tilburg, 1945, bl. 68 e.v.

<sup>3</sup> C. P. M. Romme, Nieuwe Grondwetsartikelen, Een bijdrage tot herstel en vernieuwing, Amsterdam, 1945, bl. 36 e.v.

<sup>4</sup> Max van Poll, Een nieuwe Grondwet, Ontwerp eener Grondwetsherziening (met toelichting en korte samenvatting van de daarin aangekondigde organieke wetten), Alphen aan den Rijn, 1946, bl. 15 (geschreven in 1941).

100 rechtstreeks gekozen, 40 gekozen territoriaal door de leden der provinciale Staten, 40 benoemd door de regering uit voordrachten van de bedrijfs- en beroepschappen, en 20 rechtstreeks door de regering benoemd<sup>5</sup>. Het is niet onmogelijk dat onze Eerste Kamer in de toekomst een gedeeltelijk organische samenstelling zou kunnen krijgen, maar of zij moet opgaan in een enkelvoudige Kamer is een andere vraag.

Ook nog tijdens de oorlog, in januari 1945, stelde de latere minister-president Drees<sup>6</sup> een aantal gedachten op schrift, waaronder een, volgens welke de Volksvertegenwoordiging uit één Kamer zou bestaan, welke door het voorafgaand gezaghebbend advies van andere organen, bv. de Sociaal-Economische Raad, toch in feite hoe langer hoe meer tot een Kamer van Revisie zou worden. De juistheid van de laatste overweging kan niet geheel worden ontkend.

Sens<sup>7</sup> wil de Eerste Kamer afschaffen en het enkelvoudige parlement, waarvan de leden worden gekozen door de leden der Provinciale Staten, terwijl zij moeten voldoen aan voldoende eisen van geschiktheid, te beoordelen door de Centrale Raad van Beroep, verdelen in zoveel parlementjes als er departementen van algemeen bestuur zijn. Het commissiesysteem wordt hier ten top gevoerd. Het voorstel is zeer gekunsteld en naar mijn mening ademt het teveel een geest van technische perfectie<sup>8</sup>.

De Jongh<sup>9</sup> acht revisie door een tweede instantie overbodig; hetzelfde resultaat kan worden bereikt door twee lezingen van het ontwerp. Door uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer kan daarin plaats worden gevonden voor bekwame niet-beroepspolitici.

---

<sup>5</sup> T. a. p., bl. 152 e.v. Naast de Staten-Generaal stelt de schrijver Staten van de Arbeid, opgebouwd uit de bedrijfsschappen (industrie, ambacht, handel, verzekering, en verkeer) en de beroepschappen (landbouw, vrije beroepen, en ambtenaren); totaal 8 keer 14 leden. Deze Staten worden geroepen tot mede-wetgeving bij alle „regelingen binnen de organisatie van het beroeps- en bedrijfsleven” (art. 262).

<sup>6</sup> W. Drees, Gedachten tijdens de bezetting, in Socialisme en Democratie (Maandblad van de Partij van de Arbeid), sept. 1950, bl. 505.

<sup>7</sup> J. B. Sens, De toekomstige staatsinrichting, Het vraagstuk van het overheidsbestuur, praecadvies voor de Werkgemeenschap Limburg, Maastricht, z.j., bl. 30 e.v. (uitgebracht 1945).

<sup>8</sup> In een bespreking van het praecadvies van Sens in T. v. O. 14 febr. 1946, bl. 51, verklaart J. R. Stellinga zich een voorstander van handhaving van de Eerste Kamer; overal in ons staatsbestel zijn corrigerende instanties ingeschakeld en hij acht „een tweede instantie bij een uitermate belangrijke materie als de wetgeving onmisbaar”. Reeds in T. v. O. 9 aug. 1945, bl. 95, uit Stellinga zich in dezelfde zin, in een bespreking van het hoofdstuk „Regering en volksvertegenwoordiging” door J. W. Albarda, die de Eerste Kamer overbodig acht, in het boek Nieuw Nederland, Querido, New York, 1944 (aldaar bl. 140/1).

Dit argument van een tweede instantie bij de wetgeving evenals bij de rechtspraak wordt reeds genoemd door Thorbecke in zijn Aanteekening op de Grondwet, Amsterdam, 1839, bl. 115. Het wordt bestreden door Romme in de Volkskrant van 24 dec. 1951 omdat de tweede instantie in de rechtspraak wijzer en bekwaamer zou zijn dan de eerste, welke onderscheiding voor de Eerste Kamer tegenover de Tweede niet opgaat. Ik vraag mij echter af, of de tweede instantie in de rechtspraak niet meer haar grond vindt in de natuurlijke feilbaarheid van iedere rechter dan in haar grotere bekwaamheid. Vg. ook G. Kropman in De Linie van 4 jan. 1952.

<sup>9</sup> Jan F. de Jongh, De vernieuwing van ons staatkundig bestel, Arnhem, 1945, bl. 157 e.v.

In hun werkje *Democratie op Kwalitatieven Grondslag* verwerpen Kolkman, Hudig en Houwens Post<sup>10</sup> een Eerste Kamer, welke een spiegelbeeld is van de Tweede, terwijl zij zich keren tegen ambtshalve leden omdat dan de betreffende ambten worden verpolitiekt en te weinig onafhankelijk van de regering blijven<sup>11</sup>.

Van den Bergh<sup>12</sup> acht de Eerste Kamer overbodig zowel als een bolwerk voor de troon of een bescherming tegen de waan van de dag als ter toetsing van de besluiten van de Tweede Kamer aan de rechtsovertuiging van het volk (de idee van Krabbe<sup>13</sup>); hij ziet in de democratische staat geen theoretisch fundament voor de Eerste Kamer en daarom moet zij verdwijnen.

Ook Veraart<sup>14</sup> is voor afschaffing van de Eerste Kamer, zulks uit overweging dat een despotie der Tweede Kamer nimmer is gebleken; een zwak argument zolang de Eerste Kamer nog bestaat<sup>15</sup>.

Historisch gezien is in het tweekamerstelsel de ene kamer functioneel vrijwel steeds een doublure van de andere kamer geweest. Beide kamers houden zich altijd min of meer intensief zowel met de wetgeving als

---

<sup>10</sup> H. J. Kolkman, Joha. C. Hudig en H. Houwens Post, *Democratie op Kwalitatieven Grondslag*, bl. 73, Den Haag, 1945.

<sup>11</sup> Op bl. 32 e.v. ontwikkelen de schrijvers het volgende stelsel voor een trapsgewijze verkiezing van de leden van de enkelvoudige Kamer:

de Statenkiezers worden ingedeeld in zes groepen:

I academisch gevormden met een vrij beroep,

II academisch gevormden zonder vrij beroep,

III leidende functie in handel en industrie,

IV geen leidende functie in handel en industrie,

V functie in scheepvaart, visserij, luchtvaart, landbouw of veeteelt,

VI alle overigen;

elke groep kiest dertig kiesmannen, elke groep van 6 kiesmannen kiest 1 Kamerlid, jaarlijks.

Hier geldt de uitspraak van Charles E. Merriam, *Systematic Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1945, bl. 214: "the high I. Q. in intelligence may have little correlation with political I. Q.". Het stelsel schijnt ook niet origineel, want in 1849 werd in Pruisen een drie-klassen-kiesrecht ingevoerd, waarbij door drie vermogensklassen ieder een gelijk aantal kiesmannen werd gekozen.

<sup>12</sup> G. van den Bergh, *De Eerste Kamer*, in T. v. O. 5 febr. 1948 en in *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, dl I, Alphen aan den Rijn, 1949, bl. 37/41. Idem een inleiding, *Het probleem van de Eerste Kamer*, op 25 okt. 1947 gehouden voor de Dr Wiardi Beckmanstichting. Vg. F. F. Lindeman, *De betekenis van de Eerste Kamer*, in T. v. O. 1954 bl. 124/5, polemisch met H. Konijnenburg. (De polemiek is voortgezet door K. H. J. Dorren en C. J. Verplanke in T. v. O. 1954 bl. 243/4 en 275/6).

<sup>13</sup> H. Krabbe, *De Eerste Kamer*, in *Verspreide Opstellen*, Den Haag, 1927, bl. 146/205.

<sup>14</sup> J. A. Veraart, *Inleiding tot de Nederlandse Constitutie*, Londen, 1945 bl. 37/8 en 79 — zie E. Brongersma in de gedachtenwisseling over het praeadvies en de stellingen van Prof. Veraart over „Het rechtskarakter van de Nederlandse Constitutie”, uitgebracht voor de Vereniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder de Katholieken in Nederland (Thijmgenootschap), Den Haag, 1947, op bl. 209/10, en de repliek van Veraart op bl. 215.

<sup>15</sup> In een nogal ondoordacht artikel, getiteld: *Efficiency en wetgeving*, in N. Jb. 1948 bl. 253 e.v., bepleit J. H. Groen uit een oogpunt van tijdsbesparing o.a. afschaffing van de Eerste Kamer. Terecht valt J. de Wilde hem hierover aan in N. Jb. 1948 bl. 329/30.

met de contrôle op het regeringsbeleid bezig. Al is aan het Engelse House of Lords door de Parliament Act 1911 de beslissende stem ontnomen, het blijft een niet te verwaarlozen plaats bij de totstandkoming der wetgeving innemen. Al zijn in Frankrijk de ministers niet verantwoordelijk tegenover de Conseil de la République, deze bezit toch het vragenrecht en zelfs het recht van enquête. Een kamer van revisie, een „chambre de réflexion” zal altijd min of meer in herhaling treden van hetgeen de andere kamer reeds heeft gedaan; dit is onvermijdelijk haar taak.

Wanneer Loeff<sup>16</sup> de suggestie lanceert „een tweekamerstelsel in het leven te roepen, waarbij de ene kamer zich geheel kan wijden aan de wetgevende functie en de andere aan de contrôlefunctie”, stelt hij in wezen niet anders dan een énkamerstelsel voor. Men zou de suggestie nog kunnen completeren door aan te geven, dat de leden van beide kamers gelijktijdig langs de weg van algemene verkiezingen moeten worden gekozen, waarna de gekozenen kunnen opteren voor hun plaatsing in de wetgevende danwel in de controlerende kamer, terwijl het verenigde lichaam zelf zo nodig beslist over het al dan niet honoreren van die optie, waarbij uit de aard der zaak aasluiting moet worden gezocht „bij het niet te miskennen onderscheid in aanleg, dat zich bij de mensen voordoet, n.l. van een meer creatieve enerzijds en een meer critische anderzijds”.

In deze gedachte wordt een revisie, zij het dan een revisie naar de grote lijnen en naar de beginselen, van de wetgevende productie van regering en kamer prijs gegeven. De contrôle op het regeringsbeleid zal evenwel ongetwijfeld worden versterkt, hetgeen op zich valt toe te juichen<sup>17</sup>. Nu valt niet te ontkennen, dat in feite de wetgeving en het bestuur moeilijk van elkaar zijn te scheiden, al is het reeds omdat enerzijds het bestuur vrijwel steeds nadere interpretatie van de wetstekst zal vergen en anderzijds de wetgeving dikwijls het middel is om een behoorlijk bestuur mogelijk te maken; bovendien wordt tegenwoordig het grootste deel der wetgeving rechtstreeks door het bestuursapparaat tot stand gebracht. Een gedeegen oordeel over de betekenis en de draagwijdte van wetsontwerpen is in veel gevallen welhaast niet mogelijk, wanneer zij die zich dat oordeel moeten vormen niet tevens inzicht hebben in de wijze, waarop het bestuursapparaat zijn functie vervult. Een oordeel over de gedragingen van het bestuursapparaat is, wil het redelijk blijven, niet mogelijk zonder tevens impliciet kritisch te staan tegenover de wetgeving. Zal het wetgevend lichaam niet gemakkelijker tekortkomingen herstellen, welke het zelf heeft ontdekt, dan welke onder zijn aandacht worden gebracht door een lichaam, dat wel eens als een verzameling van „de beste stuurliu aan de wal” kan worden beschouwd? En welke sancties zal men de controlerende kamer geven om een onwillige regering tot toegeven te dwingen? De functionele scheiding van de wetgeving en de contrôle op het bestuur lijkt mij zeker niet de aangewezen weg om de volksvertegenwoordiging meer constructief bij de wetgeving te betrekken.

Ondanks het feit, dat de Eerste Kamer alleen in functie treedt wanneer

<sup>16</sup> J. J. Loeff, praecadvies over „De Sociale Grondrechten van de Mens”, Hand. N. J. V. 1953, dl I, Zwolle, op bl. 170/2.

<sup>17</sup> Vg. Molenaar's idee van een Kamer van Bezwaren; hiervóór bl. 130.

de regering en de Tweede Kamer het met elkaar eens zijn geworden, terwijl naar zijn oordeel toch de meeste kans op het maken van stukken bestaat bij een negatieve houding van de Tweede Kamer<sup>18</sup>, acht Van der Goes van Naters<sup>19</sup> een tweekamerstelsel noodzakelijk. Hij stelt zich op het standpunt van Krabbe, maar bij het toetsen der besluiten van de Tweede Kamer aan de rechtsovertuiging van het volk wordt de uitspraak van de Eerste Kamer meer tot een administratiefrechterlijke dan tot een politieke. Bij de keuze van de leden van die Kamer zou derhalve een versterking van het administratiefrechterlijke element moeten worden overwogen. De Eerste Kamer nadert zo tot de Raad van State, een fusie tussen beide ligt dus voor de hand, en de wetsontwerpen zouden dan bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend, „de Eerste Kamer gehoord”.

In enigszins analoge zin wil Van Hettinga Tromp<sup>20</sup> een naar de departementen in afdelingen gesplitste Eerste Kamer, wier leden worden gekozen door de Tweede, en die — met recht van amendement — het voorbereidende onderzoek der wetsontwerpen verricht. De Tweede Kamer kan daarna geen wijzigingen meer aanbrengen, maar wel een hernieuwd onderzoek door de afdeling van de Eerste Kamer verlangen. De Raad van State kan vervallen. In feite wordt eigenlijk alleen de verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer omgekeerd.

Het rapport Staatskundige Hervormingen<sup>21</sup> wil de verkiezing der leden van de Eerste Kamer in handen laten van de Provinciale Staten, zulks teneinde een doublure te voorkomen; de verkiezing ware evenwel legelijk met die voor de Tweede Kamer te houden en de zittingsduur derhalve te beperken tot vier jaar. De Eerste Kamer vorme een tegenwicht bij conflicten tussen regering en Tweede Kamer. Wordt een voorstel door de Tweede Kamer met tenminste twee derden der uitgebrachte stemmen aangenomen of verworpen, dan vermag de Eerste Kamer daarin geen wijziging meer te brengen, wordt evenwel een zodanige meerderheid niet gehaald, dan kan de beslissing van de Eerste Kamer worden ingeroepen. Teneinde te voorkomen, dat een geringe meerderheid der niet rechtstreeks gekozen Eerste Kamer de besluiten der Volkskamer ter zijde stelt, kan wijziging in de uitspraak van de Tweede Kamer slechts worden aangebracht met een meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen. Verder wordt voorgesteld de leden van de Eerste Kamer weer provinciegewijs te doen verkiezen, dus niet meer in vier kiesdistricten, zoals artikel 112 der (oude) Kieswet bepaalt<sup>22</sup>.

In enigszins gelijke zin Nierstrasz<sup>23</sup>: door de ongeveer gelijke politieke samenstelling is de behandeling der wetsontwerpen en der begroting in

---

<sup>18</sup> Vg. Buys, De Grondwet, dl I bl. 398.

<sup>19</sup> M. van der Goes van Naters, De leiding van den Staat, Haarlem, 1945, bl. 90 e.v. en 175 e.v.

<sup>20</sup> J. van Hettinga Tromp, Over ons parlementair twee-Kamerstelsel, brochure, Den Haag, 1950.

<sup>21</sup> Staatskundige Hervormingen, rapport, uitgebracht aan het Genootschap voor den Rechtsstaat, Haarlem, 1946 (geschreven in 1940), bl. 212 e.v.

<sup>22</sup> T. a. p., bl. 267 e.v.

<sup>23</sup> C. J. Nierstrasz, De Eerste Kamer en de aanstaande grondwetsherziening, in T. v. O. 22 nov. 1951, bl. 445/6.

de Eerste Kamer in feite een doublure van die in de Tweede; daarom ware, uit een oogpunt van besparing en efficiency, de Eerste Kamer alleen in te schakelen, wanneer het ontwerp in de Tweede Kamer beneden een gequalificeerde meerderheid, bv. twee derden, is goedgekeurd. Het is niet onredelijk te veronderstellen dat het beter aan het inzicht der Eerste Kamer zelf dan aan de uitslag der stemming in de Tweede Kamer kan worden overgelaten of zij zich al dan niet nog intensief met een wetsontwerp of met een begrotingshoofdstuk moet bezig houden. Alleen wanneer de Eerste Kamer zonder noodzaak regelmatig Tweede Kamertje gaat spelen biedt de hier voorgestelde oplossing wellicht een noodzakelijk middel om aan een onnodige breedsprakigheid van de Eerste Kamer een einde te maken.

Stelt het rapport Staatskundige Hervormingen voor, de leden van de Eerste Kamer weer provinciegewijs te doen verkiezen, Vleer<sup>24</sup> lanceert het idee de leden van de Eerste Kamer districtsgewijs te doen verkiezen; naast de op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging gekozen Tweede Kamer vormt de Eerste Kamer dan een districtenkamer. De Tweede Kamer zou dan desgewenst kunnen worden uitgerust met de bevoegdheid de uitspraken van de districtenkamer met een gequalificeerde meerderheid ter zijde te stellen. Uit een oogpunt van decentralisatie is ook wel voorgesteld de leden van de Staten-Generaal gedeeltelijk districts-, onderscheidenlijk provinciegewijs te doen verkiezen, maar tevens een aantal zetels te reserveren om een correctie naar evenredige vertegenwoordiging aan te kunnen brengen<sup>25</sup>. Voor de Tweede Kamer bijvoorbeeld 75 districts- en 25 algemene zetels, voor de Eerste Kamer 36 provinciale en 14 algemene afgevaardigden<sup>26</sup>. Uit een overweging van enige versterking van de band tussen de kiezers en hun afgevaardigde heeft het denkbeeld een aantal leden van de Tweede Kamer districtsgewijs te doen verkiezen wel aantrekkelijke kanten, temeer omdat dan bepaalde plaatselijke en regionale belangen reeds in de Tweede Kamer voldoende naar voren zullen worden gebracht, waardoor de Eerste Kamer zich meer dan thans somtijds het geval is tot de hoofdzaken en de nationale aspecten van de zaak kan beperken. Het is echter wel zeer de vraag of het denkbeeld niet andere grote bezwaren met zich brengt, vooral gezien de grote verschillen in de politieke samenstelling der bevolking in de verschillende delen van ons land, b.v. Zeeland tegenover Limburg.

In een naschrift op het artikel van Vleer betoogt Schermerhorn<sup>27</sup>, dat een betrekken van het regionale element in de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer ook deze Kamer zou brengen tot een behandeling van détail-problemen, welke in de Tweede Kamer behoren te

---

<sup>24</sup> A. J. Vleer, in *Socialisme en Democratie*, 1952 bl. 232/3.

<sup>25</sup> P. J. Oud, *Evenredige vertegenwoordiging en decentralisatie*, in *De Ned. Gem.*, 1949 bl. 453 e.v. Critiek door G. van den Bergh, t.z.p., bl. 477/8, onder verwijzing naar de ongunstige resultaten met een dergelijk stelsel in Denemarken. Verdere discussie tussen Oud en Van den Bergh in *De Ned. Gem.*, 1949 bl. 504/5 en 532; 1950 bl. 205/8, 229/30 en 305/7. Voor de verkiezing van de Westduitse Bondsdag is een dergelijk stelsel ingevoerd.

<sup>26</sup> Oud, t. a p., 1949 bl. 456/7.

<sup>27</sup> W. Schermerhorn, in *Socialisme en Democratie*, 1952 bl. 234/5.



worden uitgevochten. De regionale vertegenwoordiger zal de neiging hebben bijzonderheden te gaan behandelen, en dit is, zoals reeds blijkt uit het ontbreken van het recht van amendement voor de Eerste Kamer, voorbehouden aan de Tweede Kamer. Zij het in iets mindere mate, geldt dit bezwaar ook tegen een verkiezing van provinciale afgevaardigden. Rechtstreekse districtsgewijze verkiezing van Eerste-Kamerleden zou ook deze bovendien noodzaken actief aan de verkiezingsstrijd deel te nemen.

Een voorstel tot beperking van de taak van de Eerste Kamer is ook gedaan door Molenaar<sup>28</sup>: belastingwetten zullen beide Kamers moeten doorlopen, maar de begrotingswetten zullen alleen door de Tweede Kamer behoeven te worden goedgekeurd<sup>29</sup>.

Als aanvulling op deze suggestie heeft Molenaar<sup>30</sup> nog in overweging gegeven de Eerste Kamer de bevoegdheid toe te kennen toch een of meer begrotingshoofdstukken te behandelen, indien zij daartoe binnen een zekere termijn de wens te kennen geeft; hij wijst daarbij op de analogie met het nieuwe artikel 61 der Grondwet<sup>31</sup>.

Van den Berge<sup>32</sup> stelt eveneens de vraag of behandeling van belastingontwerpen niet tot de Tweede Kamer beperkt kan blijven. Hij onderscheidt belastingpolitieke en technisch-juridische belastingvoorschriften, en blijkbaar stelt hij deze vraag voor beide categorieën, hoewel toch de behandeling in de Eerste Kamer gemiddeld slechts een vijfde vergt van de tijd, welke de Tweede Kamer nodig heeft en de Eerste Kamer niet kan amenderen.

Oud<sup>33</sup>, evenals in 1921<sup>34</sup> nog op het standpunt staande dat de argumenten van overijling en van toegeven aan de waan van de dag door de Tweede Kamer alleen waarde hebben wanneer men reeds een bepaalde politieke opvatting heeft aanvaard, wil naast de primaire politieke Kamer een sociale Kamer, met het recht van amendement, doch uiteindelijk slechts een suspensief veto en behandeling van de begrotingswetten alleen door de politieke Kamer.

Kranenburg<sup>35</sup> blijkt veel te voelen voor het denkbeeld van Krabbe, en dit impliceert danook dat hij voor een Eerste Kamer van een te behoudensgezinde samenstelling niet veel bewondering heeft. Blijkens een door hem op 6 maart 1952 te Nijmegen gehouden voordracht<sup>36</sup> is hij geen

---

<sup>28</sup> A. N. Molenaar, *Staatkundige Perspectieven*, bl. 45.

<sup>29</sup> Vg. Van Schaik in de Tweede Kamer op 23 nov. 1921; *Hand. Tw. K.* 1921/2 bl. 638; *Oud. Const. Recht*, dl II bl. 433. In deze zin ook reeds W. H. de Savornin Lohman in zijn nota bij het rapport der Grondwetscommissie in 1905; t.p. bl. 71 e.v.

<sup>30</sup> In *De Gids*, aug./sept. 1952, II bl. 73. Vg. ook Molenaar, *Hand. E. K.* 11 jan. 1956, 1955/6 I bl. 172.

<sup>31</sup> Zie hierna bl. 152.

<sup>32</sup> W. H. van den Berge, *De structuur van het belastingrecht*, rede Rotterdam 16 okt. 1951, opgenomen in het *Weekblad der Belastingen*, 3 nov. 1951, nr 4066, bl. 423.

<sup>33</sup> *Const. Recht*, dl I bl. 454 e.v.

<sup>34</sup> *Hand. Tw. K.* 22 nov. 1921, 1921/2 bl. 579 en 580.

<sup>35</sup> *Staatsrecht*, bl. 229 e.v.

<sup>36</sup> Verslag in de Nijmeegse editie van *Het Vrije Volk* van 7 mrt 1952. Vg. *Staatsrecht*, bl. 235.

voorzitter meer van een referendum en acht hij de huidige Eerste Kamer zeker aanvaardbaar.

Het denkbeeld van Nieuwenhuis<sup>37</sup> om de Eerste Kamer te maken tot een soort seniorenconvent — minimum-leeftijd 50 jaar, bekleed of bekleed hebben van een of meer belangrijke functies of betrekkingen, bij de wet aan te wijzen, woonplaats in de provincie, waarvoor gekozen — past wel niet meer in onze tijd. Kan heeft reeds in 1910 voorgesteld de Eerste Kamer samen te stellen uit gewezen ministers, afgetreden hoogste waardigheidsbekleders uit de overzeese gebieden en oud-burgemeesters der allergrootste gemeenten, welke alle van rechtswege lid zouden zijn. Eventueel zouden ook driemaal herkozen oud-leden van de Tweede Kamer lid van de Eerste Kamer kunnen zijn<sup>38</sup>. Zelfs in 1906 ging de heer Ruys de Beerenbrouck met het leeftijdsvereiste niet hoger dan 40 jaar<sup>39</sup>.

Nogal eigenaardig zijn de denkbeelden van Saunders<sup>40</sup>. De door hem ontworpen Senaat, toegerust met recht van amendement, staande naast z.g. Generale Staten, voor 8 jaar gekozen door de Provinciale Staten, bestaat uit 15 honoraire, 35 gewone en 50 buitengewone leden. Zij worden door de Koning benoemd, de eerste 50 voor het leven, de andere 50 voor 8 jaar. Zeven gewone leden worden benoemd op voordracht van vertegenwoordigende lichamen der overzeese gebiedsdelen. De minimum-leeftijd der Senatoren is 45 jaar. De honoraire leden genieten een door de wet vast te stellen bezoldiging, de andere krijgen een schadeloosstelling. Door en uit de leden van de Senaat wordt een Hoog administratief gerechtshof gekozen, dat o.a. in hoogste instantie beslist terzake van misdrijven tegen de staat.

Reëel en evenwichtig zijn de beschouwingen van Goseling<sup>41</sup>. Door de band tussen regering en Tweede Kamer is de contrôle van de laatste minder objectief, want in zekere zin oefent zij c.q. ook critiek op haar eigen beslissingen. Naar analogie van de rechtspraak dient men ook bij de rechtschepping twee instanties in te schakelen. Een tweede oordeel schept meer vertrouwen in de juistheid der beslissing en heeft derhalve een zekere psychologische waarde. De Eerste Kamer vervult in het staatkundig uurwerk de functie van reguleur, de Tweede Kamer meer die van veer van het uurwerk. Bepleit wordt een bevoegdheid van het seniorenconvent of van de commissie van rapporteurs van de Eerste Kamer om verdere openbare behandeling van reeds genoegzaam in de Tweede Kamer of schriftelijk in de Eerste Kamer voor het voetlicht gebrachte détailzaken af te snijden, ook bij de behandeling der begrotingshoofdstukken. Ook wordt voorgesteld de Eerste Kamer de bevoegdheid te geven

<sup>37</sup> J. G. J. C. Nieuwenhuis, *Dwang of Vrijheid, Ecnige opmerkingen over de grondslagen, de structuur en de toekomstige ontwikkeling der Nederlandsche samenleving*, Rotterdam, 1945, bl. 202 en 239.

<sup>38</sup> J. B. Kan, *Ons Hoogerhuis*, in *De Gids*, 1910 III bl. 200 ev., op bl. 212/6.

<sup>39</sup> Minderheidsnota bij het Verslag der Grondwetscommissie 1905; bl. 92/3 van het Verslag.

<sup>40</sup> J. M. L. Saunders, *De Nationale Imperatief*, (Proeve van een Ontwerp Grondwet voor het Nederlandsche Volk met voorwoord en aantekeningen), Deventer, 1945, bl. 49 e.v. en 91.

<sup>41</sup> F. Goseling, *Herziening van de structuur der Staten-Generaal*, in *Kath. Staalk. Maandschrift*, Grondwetsnummer, febr./mrt 1951, 5e jg. nr 1, bl. 33 e.v.

met gequalificeerde meerderheid, bv. twee derden der stemmen, een voorstel terug te wijzen naar de Tweede Kamer voor een nadere lezing, bestaande uit een enkele openbare behandeling van bepaalde opmerkingen; een regresrecht, slechts voor één keer.

Een gelijke suggestie omtrent de mogelijkheid van het afsnijden van verdere openbare behandeling treffen we aan in het rapport der commissie Witteman. Het rapport stelt een enigszins andere regeling van het regresrecht voor: indien meer dan twee derden van het aantal leden van de Eerste Kamer tegenstemt is het wetsontwerp definitief verworpen; bij minder dan twee derden doch meer dan de helft tegenstemmen komt de Tweede Kamer opnieuw aan bod, echter slechts één keer; in de tweede lezing beslist de Eerste Kamer met eenvoudige meerderheid<sup>42</sup>.

Een oplossing meer speciaal ter beslechting van geschillen tussen beide Kamers, in de gevallen dus waarin de Tweede Kamer een wetsontwerp aanneemt maar de eerste Kamer tot verwerping overgaat, is gesuggereerd door Van der Pot<sup>43</sup>: de definitieve beslissing ware in zodanige gevallen te leggen in handen van de Verenigde Vergadering der beide Kamers. Het is duidelijk, dat de macht van de Eerste Kamer hierdoor beduidend wordt teruggedrongen, nu immers tegenover elke twee stemmen van leden van de Tweede Kamer slechts één stem van een lid van de Eerste Kamer staat. En het is de vraag of uiteindelijk de uitspraak der Verenigde Vergadering veel gezag zal hebben, nu zij meestal slechts met een geringe meerderheid zal vallen. Ook na de geschiedenis der Grondwetsherziening van 1952 moet men overigens de enkele verwerpingen door de Eerste Kamer niet te zwaar opnemen. Het is trouwens geenszins uitgesloten, dat verschillende leden van de Tweede Kamer na de voortgezette discussie in de pers en in de Eerste Kamer hun eenmaal ingenomen standpunt in de Verenigde Vergadering ten nadele van het kwestieuze wetsontwerp wijzigen.

## 2. Grondwetscommissie 1950

Na de bovenstaande particuliere ideeën valt te wijzen op het voorstel der Staatscommissie 1950 tot herziening van de Grondwet, naar voren gebracht in het Interimrapport van 11 juli 1951, om de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht, niet alleen voor de Tweede maar ook voor de Eerste Kamer, te verlagen tot 23 jaar. Wat de Tweede Kamer betreft valt hiertegen weinig bezwaar te maken, maar voor de Eerste Kamer lijkt dit voorstel overdreven en verkeerd. Van de leden van de Eerste Kamer wordt verwacht dat zij een door ervaring en inzicht gerijpt oordeel over de politieke vraagstukken zullen geven en het is bepaald onwerkelijk deze ervaring en dit inzicht te verlangen van mensen van zo

---

<sup>42</sup> Rapport der commissie Witteman, bl. 20 en 21.

<sup>43</sup> Staatsrecht, 4e druk, 1950, bl. 213; 5e druk, 1953, bl. 224. Idem, met verwijzing naar het Noorse voorbeeld, in N. Jb. 1953 bl. 431 e.v. (artikel „Het probleem van de Eerste Kamer”). Duynstee, in N. Jb. 1953 bl. 890, acht het voorstel van Van der Pot, dat een verzwakking van de positie van de E. K. betekent, alleen verantwoord wanneer bij een conflict beide Kamers tot het houden van een Verenigde Vergadering zouden besluiten. Het spreekt vanzelf, dat dan ook deze Verenigde Vergadering het recht van amendement zal moeten bezitten, wil zij werkelijk tot een compromis kunnen komen; art. 122 Grw.

jonge leeftijd. Waarbij nog in het midden kan blijven dat ook de behoefte aan een zo lage leeftijdsgrens voor de leden van de Eerste Kamer niet is gebleken en ook wel nooit zal blijken<sup>44</sup>. Voor de voorgestelde verhoging van het aantal leden tot 75 valt wel iets te zeggen, mits de kwaliteit hier niet onder lijdt en de Eerste Kamer het werk van de Tweede Kamer niet gaat doubleren<sup>45</sup>, maar toch kan niet ongegrond worden geacht de vrees, dat de persoonlijke sfeer van de Eerste Kamer zal worden aangetast door een uitbreiding van het aantal deelnemers aan de vergaderingen<sup>46</sup>.

Het getal der leden van de Eerste Kamer kan in het bijzonder van belang zijn in die gevallen, waarin een Verenigde Vergadering der Staten-Generaal plaats vindt. Afgezien van de inhuldiging des Konings te Amsterdam (artikel 52 der Grondwet) en van de opening en sluiting der zitting (artikel 110 en artikel 113 der Grondwet), geschiedt zulks alleen bij de benoeming van een nieuwe Koning (artikelen 18 en 19 der Grondwet; een verenigde vergadering in dubbelen getale), bij voorziening in de voogdij over de Koning (artikelen 32 en 35 der Grondwet) en ter zake van het regentschap over de Koning (artikelen 36 en volgende der Grondwet<sup>47</sup>.

De Staatscommissie 1950 tot herziening van de Grondwet heeft hier in haar Interimrapport een geval bijgevoegd, nl. de voorafgaande toestemming, behoudens een tweetal uitzonderingen, van de Staten-Generaal voor de verklaring van de Koning dat het Koninkrijk zich in oorlog met een andere Mogendheid bevindt. De verklaring dat het Koninkrijk zich in oorlog bevindt kan verstrekkende gevolgen hebben; vergeleken met de huidige regeling wordt de positie van de Eerste Kamer hier aanmerkelijk teruggedrongen; de commissie geeft hiervoor geen motivering. Laten we hopen, dat het geval alleen theoretische betekenis blijft houden<sup>48</sup>. Belangrijker dan de oorlogsverklaring kan zijn het feitelijk gebruik van de

---

<sup>44</sup> Vg. het artikel „Kamer-doen” in De Tijd van 13 aug 1951; P. J. M. Kallen in het ARKA-weekblad van 8 sept. 1951, bl. 271.

<sup>45</sup> De regering heeft de verlaging van de leeftijdsgrens niet, de verhoging van het aantal leden van de Eerste Kamer tot 75 wel overgenomen; zie Bijl. Hand. St.-Gen. 1951/2 nr 2341, 7, 8, 10 en 11. De Tw. K. heeft zich op 20 febr. 1952 hiermede verenigd; Hand. bl. 1659; de E. K. heeft deze uitbreiding op 7 mei 1952 verworpen; Hand. bl. 859 (29 tegen 21 stemmen).

Voorgesteld werd tevens de verhoudingscijfers 13, 13, 12 en 12, neergelegd in art. P 1, lid 2, der Kieswet van 1951, in verband met de bevolkingscijfers van 1 jan. 1951 te wijzigen in 21, 19, 17 en 18; vg. critiek op deze verdeling door C. W. van der Pot in N. Jb. 1952 bl. 22.

Vg nog een artikel van W. F. A. Heemskerk in T. v. O. 1955 bl. 258/9.

<sup>46</sup> Vg. in dit verband het artikel van Duynstee, Kameruitbreiding, in De Maasbode van 10 jan. 1956.

<sup>47</sup> Bij Kon. boodschap van 4 jan. 1952, Bijl. St.-Gen. 1951/2 nr 2399, is een ontwerp van wet ingediend, waardoor ook voor meerderjarigverklaring van de minderjarige Koning een verenigde vergadering wordt verlangd. Dit ontwerp is na het V. V. van de Tw. K. van 28 febr. 1952 verder niet in behandeling gekomen en in dec. 1955 ingetrokken.

<sup>48</sup> Vg. bl. 20 van het Interimrapport. Nieuw artikel 59 der Grondwet. De regering heeft het voorstel overgenomen (Bijl. Hand. St.-Gen. 1951/2 nr 2374) en het is door de Tw. en de E. K. ook aangenomen, met dien verstande, dat de voorafgaande toestemming der Staten-Generaal, beraadslagend en besluitend in verenigde vergade-

strijdkrachten. In haar Eindrapport van 1954 stelt de Commissie voor, het beschikbaar stellen van strijdkrachten ten behoeve van collectieve rechtshandhaving, voor zover het Koninkrijk niet ter nakoming van zijn internationale verplichtingen daartoe gehouden is, te binden aan de voorafgaande toestemming van de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal<sup>49</sup>.

De Staatscommissie introduceert ook enkele gevallen, waarin rechtstreeks initiatief van de Eerste Kamer kan uitgaan, zij het dan geen wetgevingsinitiatief. Haar rapport opent de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring door de Staten-Generaal van overeenkomsten met vreemde mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties. In de gevallen, waarin deze goedkeuring wordt vereist, zomede in één der gevallen, waarin zij niet wordt vereist, nl. „indien in buitengewone gevallen van dringende aard het belang van het Koninkrijk eist, dat de gesloten overeenkomst zonder verwijl van kracht wordt,” kan door of namens een der beide Kamers, binnen dertig dagen na de overlegging van de overeenkomst aan de Staten-Generaal, alsnog een uitdrukkelijke goedkeuring worden verlangd. Niet alleen de Eerste Kamer zelf, maar ook, indien en voor zover het Reglement van Orde dit zou bepalen, bij voorbeeld de commissie voor de buitenlandse politiek of die voor internationale economische samenwerking zouden hiertoe kunnen overgaan<sup>50</sup>.

In de tweede plaats de voorgestelde aanvulling van artikel 7 der Grondwet. „Met inachtneming van door de wet te stellen regels kan de Koning,

---

ring, alleen achterwege kan blijven „wanneer het overleg met de Staten-Generaal, tengevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand, niet mogelijk is gebleken.” Vg. voor de juridische betekenis van de eerste zin van art. 59 Duynstee, Grondwetsherziening 1953, art. 59 nrs 7 e.v.; vg. voorts praeadvies Van Panhuys, bl. 29/33.

<sup>49</sup> Vg. bl. 86 van het Eindrapport. Aanvulling van art. 68 der Grondwet.

<sup>50</sup> Vg. de voorgestelde artikelen 60a, 60b en 60c, zomede bl. 22 en 23 van het Interimrapport. Deze regeling is overgenomen in het regeringsvoorstel van 1 dec. 1951, Bijl. Hand. St.-Gen. 1951/2 nr 2374. Zie de nieuwe artt. 60a en 60b lid 2, door de Tw. K. aangenomen op 19 mrt 1952 en door de E. K. op 7 mei 1952. (Artt. 61 en 62 lid 2 Grw. 1953).

In de definitieve redactie kan het verlangen de overeenkomst alsnog in behandeling te nemen worden kenbaar gemaakt „door of namens een der Kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers”. Ook een bepaalde gequalificeerde minderheid kan dus initiatief ontwikkelen. Zie de wet van 22 mei 1953, Stsbl. 261. Zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer is voorgesteld het Regl. van Orde zodanig aan te vullen, dat de voorzitter, zij het na enig overleg met de betreffende commissie danwel met de seniores, de bevoegdheid krijgt de wens te kennen te geven, dat alsnog een internationale overeenkomst uitdrukkelijk aan de uitspraak van de Kamers worde onderworpen. Vg. Bijl. Hand. Tw. K. 1952/3 I nr 3048 en Bijl. Hand. E. K. 1952/3 I nr 162.

Bij internationale overeenkomsten, welke Suriname onderscheidenlijk de Ned. Antillen raken, kan ook de Gevolmachtigde Minister van het betrokken land binnen gelijke termijn de wens te kennen geven; art. 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Zie in verband met artikel 62, eerste lid onder d, tweede en derde lid, nog bl. 10/3 van het rapport der commissie-Kranenburg (1955) en Bijl. Hand. Tw. K. 1954/5 I 3429 nr 4 (overeenkomst met Indonesië); vg. over het laatste Duynstee in De Maasbode 10 aug. 1955. Over de bedoelde overeenkomst met Indonesië en in het bijzonder de bedoelde artikelen der Grw. ook praeadviezen Van Raalte en Van Panhuys, bl. 20 e.v. en 37/9, zomede de gevolgde gedachtenwisseling passim.

de Raad van State gehoord, een bepaalde uitgave, welke de veiligheid van de Staat aantast of ernstig in gevaar brengt, tijdelijk verbieden. Een zodanig besluit wordt onverwijld aan de Staten-Generaal medegedeeld. Het wordt terstond ingetrokken, wanneer het de instemming van een der beide Kamers van de Staten-Generaal niet heeft. Deze instemming wordt geacht niet aanwezig te zijn, wanneer bij een uitspraak van de Kamer niet twee derden der uitgebrachte stemmen zich voor het verbod verklaren." Ook de Eerste Kamer kan volgens dit voorstel dus zelfstandig en onafhankelijk van de Tweede Kamer tot een uitspraak overgaan, welke dan ook het rechtsgevolg heeft, dat het verbod van een bepaalde subversieve uitgave moet worden ingetrokken. De ministerraad heeft echter begin augustus 1951 doen weten dat de regering dit voorstel niet zou overnemen<sup>51</sup>.

In een minderheidsnota bij het Eindrapport der Staatscommissie doen ook de leden Van der Goes van Naters en Hooykaas een voorstel, waardoor zelfstandig initiatief van de Eerste Kamer in bepaalde gevallen mogelijk wordt<sup>52</sup>. De minderheidsnota wenst, naar analogie van de procedure met betrekking tot internationale overeenkomsten (artikel 61 der Grondwet), ook op het terrein van de binnenlandse wetgeving een vereenvoudigde procedure in te voeren. De gevallen, waarin deze vereenvoudigde procedure, bestaande in een stilzwijgende aanneming door beide Kamers der Staten-Generaal, zal worden toegepast, slaan ter beoordeling van de regering. Op 's Konings voorstel kan dan n.l. een wet tot stand komen bij vereenvoudigde wetgeving. Het voorstel van wet, waarvoor een vereenvoudigde procedure wordt verlangd, „wordt geacht door de beide Kamers der Staten-Generaal te zijn aangenomen, indien niet binnen dertig dagen na de indiening (bij de Tweede Kamer) of mededeling (aan de Eerste Kamer, gelijktijdig met de indiening bij de Tweede Kamer) van het voorstel door of namens een der Kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen wordt gegeven, dat het voorstel zal worden behandeld" op de normale wijze voor wetsontwerpen ( „dan wel indien de beide Kamers der Staten-Generaal vóór de afloop van deze termijn verklaren, dat toepassing" van de normale procedure „niet verlangd wordt").

De bedoeling van de voorstellers is beide Kamers te ontlasten van vele „hamerstukken" en tevens door de instelling van vaste commissiën voor elk departement de contrôle der Kamercommissiën op de wetgeving te versterken. Het gevaar is niet denkbeeldig, dat de regering zal trachten zoveel mogelijk tijdrovende openbare behandelingen met de mogelijkheid van min of meer ingrijpende amendering — dikwijls de enige kans om nog enig tegenwicht te bieden — af te snijden; de vaste commissie

<sup>51</sup> Vg. bl. 27/9 van het Interimrapport en voor de bezwaren van de grootst mogelijke minderheid der commissie bl. 45/7. Ik ga hier op de staatsrechtelijke en staatkundige betekenis van dit voorstel niet in; zie bv. Duynstee in De Maasbode van 13 aug. 1951, Stellinga in T. v. O. 1951 bl. 345/7; en in het bijzonder P. R. A. P. Dresen S.J., Verschijningsverbod en artikel 7 Grondwet, in N. Jb. 1952 bl. 189 e.v.

<sup>52</sup> Bl. 118/9 van het Eindrapport. Vg. Van der Goes van Naters, De leiding van den Staat, bl. 167 e.v. De Grondwetscommissie zelf voelde niet veel voor het denkbeeld; vg. bl. 64/6 Eindrapport.

zal zich niet licht aan het gewicht van de argumentatie der ministers kunnen onttrekken, en de Kamer zelf zal niet licht anders besluiten dan de commissie doet of adviseert. Bij een hamerstuk blijft er toch altijd nog een positieve medeverantwoordelijkheid van de Kamer; bij een stilzwijgende aanneming is de medeverantwoordelijkheid voor de totstandkoming der wet slechts negatief. Bij toenemende delegatie van wetgeving aan de Kroon zal trouwens het aantal hamerstukken ook wel verminderen. Alleen bij bestuurshandelingen in de formele wetsvorm, met name naturalisaties, verdient wellicht de stilzwijgende goedkeuring de voorkeur boven delegatie; in het laatste geval is immers het eenmaal genomen besluit bezwaarlijk weer ongedaan te maken. Het heeft meestal weinig nut bij dergelijke bestuurshandelingen de gehele normale wetgevingsprocedure te volgen.

De Staatscommissie stelt ook voor de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer van zes jaren terug te brengen tot vier en de Kamer telkens in haar geheel te vernieuwen<sup>53</sup>. Het motief voor de zittingsduur van zes jaren is een grotere duurzaamheid te verkrijgen. De commissie acht het evenwel niet noodzakelijk de heterogene natuur van de beide delen van het parlement, door het verschil in karakter en bevoegdheid van beide Kamers, nog te versterken door een verschillende zittingsduur en door een verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in twee helften. De commissie wenst de getrapte verkiezing door de leden van de provinciale Staten te behouden. Deze wijziging lijkt toch minder verkiezelijk, omdat het voordeel van een partiële vernieuwing van de Kamer juist is — ook bij zo stabiele partijverhoudingen als in ons land —, dat de invloed van toevallige of tijdelijke gebeurtenissen en omstandigheden tijdens de verkiezing wordt getemperd. Hoofdzaak blijft natuurlijk toch wel, dat de partijen behoorlijke kandidaten naar voren brengen, waardoor de Eerste Kamer ook in de toekomst haar meer beschouwend karakter behoudt<sup>54</sup>.

Professor Logemann bepleit in een Minderheidsnota<sup>55</sup> rechtstreekse verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door dezelfde kiezers als voor de Tweede Kamer. Hij ziet in de getrapte verkiezing de mogelijkheid van het gevaar, dat de politieke samenstelling van beide Kamers divergeert, hetgeen in ons staatsbestel met evenredige vertegenwoordiging op geen enkele wijze is te rechtvaardigen. Rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer bergt evenwel in zich het gevaar van conflicten met de Tweede Kamer, wanneer de Eerste op een later tijdstip is gekozen en dus kan pretenderen beter de stem van het volk te representeren dan de Tweede.

Wellicht aansluitend aan de ideeën, ontwikkeld in het rapport Staatskundige Hervormingen<sup>56</sup>, heeft de Staatscommissie de mogelijkheid onder het oog gezien bepaalde wetsontwerpen zonder medewerking van de Eerste Kamer tot stand te doen komen, met name wetsontwerpen welke

---

<sup>53</sup> Bl. 51 van het Eindrapport. Ook de Staatscommissie tot herziening der Grondwet van 1918 stelde dit voor; zie hiervóór bl. 7. Vg. eveneens hiervóór bl. 146 in verband met het rapport Staatskundige Hervormingen.

<sup>54</sup> Zie ook de critiek van E. H. s'Jacob in R. M. Th. 1955 bl. 190.

<sup>55</sup> Bl. 113 idem.

<sup>56</sup> Zie hiervóór bl. 146.

door de Tweede Kamer met een bepaalde gequalificeerde meerderheid zijn aangenomen. Terecht stelt de commissie evenwel, dat de practijk uitwijst, „dat ook, of soms zelfs juist, voor wetsontwerpen, welke zonder enige moeilijkheden de Tweede Kamer passeren, een behandeling in tweede instantie gewenst kan zijn. Daarbij kunnen aspecten blijken, die nadere overweging noodzakelijk maken”. De commissie voegt hieraan toe: „Anderzijds zal, indien zich geen bijzonderheden voordoen, het gevreesde oponthoud door de behandeling in een tweede instantie ook niet groot zijn”<sup>57</sup>. Het lijkt, zoals ik hierboven<sup>58</sup> reeds opmerkte, niet onredelijk te veronderstellen, dat het inderdaad beter aan het inzicht van de Eerste Kamer zelf dan aan de uitslag der stemming in de Tweede Kamer kan worden overgelaten of zij zich al dan niet nog intensief met een wetsontwerp moet bezig houden. De Eerste Kamer is er zeker niet op uit spijkers op laag water te zoeken.

Naast een formeel is er ook een materieel kenmerk mogelijk, wanneer men de medewerking van de Eerste Kamer op het gebied van het tot stand brengen der wetgeving wil beperken, een kenmerk n.l., gelegen in de aard der materie van het wetsontwerp. De commissie heeft zich ook daarover beraden, maar zij meent, dat het, nog afgezien van andere bezwaren, niet mogelijk is voor een zodanig, in de inhoud van het wetsontwerp gelegen, criterium een bevredigende omschrijving te vinden.

### *3. Voorstel der Grondwetscommissie tot beperking van de begrotingsbehandeling*

Er is wel een tendens merkbaar om de contrôle van de Eerste Kamer op het regeringsbeleid geheel of ten dele af te schaffen. Het valt niet te ontkennen, dat in het bijzonder de jaarlijkse behandeling der begroting in de Eerste Kamer vrij veel tijd vergt en het vooral voor de minister wel een vermoeiende en tijdrovende bezigheid is na de behandeling in de Tweede Kamer ook nog eens in de Eerste Kamer een groot aantal opmerkingen het hoofd te moeten bieden, en dan dikwijls opmerkingen, welke reeds min of meer identiek in de Tweede Kamer naar voren zijn gebracht. Zou men enkel de begrotingsbehandeling aan de Eerste Kamer ontnemen, dan moet wel worden verwacht, dat de leden van de Kamer veel meer dan nu het geval is langs de weg van schriftelijke vragen of zelfs van interpellaties de nodige opmerkingen ter kennis van de regering zullen brengen. Een afschaffing van de behandeling der begroting in de Eerste Kamer<sup>59</sup> zou dus, wil men werkelijk tot een tijdsbesparing komen, wel gepaard moeten gaan met het ontnemen aan de Eerste Kamer van het vragen- en interpellatierecht. De Eerste Kamer zou dan tot het zuivere gebied der wetgeving worden beperkt.

Nu is het naar mijn mening bij het gecompliceerd en gedetailleerd karakter der tegenwoordige wetgeving, welke in de meeste gevallen nog moet worden gecompleteerd door algemene maatregelen van bestuur, niet doenlijk de formulering van de wetstekst los te zien van de wijze, waarop deze door de organen van het bestuur wordt toegepast en ge-

<sup>57</sup> Eindrapport bl. 50.

<sup>58</sup> Bl. 147.

<sup>59</sup> Vg. Molenaar en Oud, hiervóór bl. 148. Vg. ook reeds de heer Van Schaik in de Tw. K. op 23 nov. 1921, Hand. 1921/2 bl. 638.



interpreteerd. Een wetgevend lichaam is toch eigenlijk niet volwaardig, wanneer het geen toezicht kan houden op de wijze, waarop met zijn productie wordt omgesprongen. Niet voor niets bestaat in de Verenigde Staten van Amerika, waar de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover Congress ontbreekt, de neiging de wetsvoorstellen zeer gedetailleerd te maken en veelvuldig gebruik te maken van het recht van enquête. Het lijkt mij dus niet juist het historisch verband tussen de wetgeving en het toezicht op de uitvoering in enigerlei vorm prijs te geven.

Weliswaar zou dit verband behouden blijven bij de Tweede Kamer, maar deze is reeds meer dan voldoende met de wetgeving en met internationale contacten belast, terwijl de hoofdstukken der begroting er weinig gecoördineerd door vaste commissies worden behandeld. Bovendien heeft de meerderheid van de Tweede Kamer een zeer sterke politieke binding met het kabinet, waardoor de mogelijkheid bestaat dat de critiek grotendeels van de zijde der oppositie komt en dergelijke critiek wordt nu eenmaal minder welwillend bejegend dan critiek uit de eigen gelederen. Tenslotte hebben de meeste leden van de Eerste Kamer een grote ervaring op vrijwel alle terreinen van het maatschappelijk leven en op het gebied van het bestuur der lagere publiekrechtelijke lichamen, welke ervaring juist bij het bepalen van een redelijk oordeel over de gedragingen van Rijkorganen zeer waardevol is. De Eerste Kamer blijve daarom ingeschakeld op het gehele terrein der parlementaire werkzaamheid, onder de stilzwijgende conditie, dat zij een wijze matiging betrachte.

Het bestuur gaat dikwijls aan bepaalde wetgeving vooraf. Vele wetten zijn een noodzakelijk gevolg, een uitvloeisel, van het bestuur; bij de uitoefening van de bestuurstaak worden de noden, behoeften en tekortkomingen onderkend, welke verdere wetgeving noodzakelijk maken. Ook loopt de regering bij haar bestuur vaak op komende wetgeving vooruit; meestal onvermijdelijk, omdat de regering in zekere zin moet kunnen experimenteren en niet altijd kan wachten tot de gewijzigde voorschriften haar ook formeel veroorloven een andere gedragslijn te gaan volgen. Hierin zit het gevaar, dat het parlement voor een voldongen feit wordt gesteld. Mede hierom is het nodig, dat het parlement in zijn geheel de controle op het bestuur behoudt.

De vermelde tendens is geconcretiseerd in het Eindrapport onder dagtekening van 6 januari 1954 van de Staatscommissie 1950 tot herziening van de Grondwet<sup>60</sup>. De commissie wenst het instituut van de Eerste Kamer te behouden, onder meer op grond van de volgende overwegingen: het tweekamerstelsel heeft zich in ons land ontwikkeld tot een wezenlijk bestanddeel van het staatsbestel; in het algemeen schrikt men er voor terug de bevoegdheid tot het nemen van onherroepelijke besluiten, a fortiori waar het betreft de de burgers bindende regelen, in handen van één orgaan te leggen; de praktijk wijst bovendien uit dat de Eerste Kamer als tweede instantie bij de wetgeving een nuttige functie verricht; zij kan zich door het ontbreken van het recht van amendement concentreren op de grote beginselen, welke aan wetsontwerpen ten grondslag liggen; onderdelen van gewicht kan zij dikwijls vanuit een andere

---

<sup>60</sup> Belangrijke beschouwingen over een aantal onderwerpen van dit Eindrapport door E. H. s'Jacob, Herziening der Grondwet, in R. M. Th. 1955 bl. 171/214.

gezichtshoek dan de Tweede Kamer in beschouwing nemen; zij kan mede in haar beschouwingen betrekken de reacties van de publieke opinie, welke niet zelden dan eerst levend wordt, op de behandeling in haar zusterkamer; zij kan tenslotte adviezen geven en wensen uiten nopens de wijze van uitvoering van de wet en omtrent mogelijke aanvullingen en verbeteringen, waartoe naar haar oordeel aanleiding bestaat<sup>61</sup>. Deze argumenten zijn de gebruikelijke; zij vormen geen nieuw geluid. De commissie constateert voorts, dat de tegen de Eerste Kamer aangevoerde bezwaren niet in sterke mate bij het Nederlandse volk leven.

De commissie wil evenwel de medewerking van de Eerste Kamer aan de uitoefening van het budgetrecht beperken. Te dien einde wil zij de vaststelling der begrotingswetten uitsluitend met medewerking van de Tweede Kamer doen geschieden. Om toch de Eerste Kamer in de gelegenheid te stellen telkenjare met de regering van gedachten te wisselen over de algemene lijnen van de regeringspolitiek en het financieel beleid der regering, ware de medewerking van die Kamer niettemin te behouden voor de vaststelling der begrotingswetten betreffende het Huis der Koningin, de hoge colleges van Staat en de nationale schuld. Aan de hand van die begrotingsvoorstellen kan de Eerste Kamer dan derhalve de algemene politieke en financiële beschouwingen houden. De commissie is van oordeel, dat met betrekking tot de eigenlijke budgetaire contrôle de behandeling van het grootste gedeelte der begroting in één instantie geen bezwaar behoeft op te leveren, en dat de Eerste Kamer ter zake van de verdere contrôle op het regeringsbeleid onderdelen, welke in de Tweede Kamer niet of niet voldoende de aandacht zouden hebben getrokken, kan behandelen met gebruikmaking van het recht om inlichtingen te vragen, het recht van interpellatie en het enquête-recht. Het voornaamste argument der commissie om de Eerste Kamer uit te sluiten bij de behandeling der afzonderlijke departementale begrotingswetten schijnt te zijn, dat de Eerste Kamer aan deze behandeling eerst kan toekomen, wanneer het betreffende begrotingsjaar reeds is begonnen. Naar haar oordeel is „de tegenwoordige gang van zaken, waarbij de Eerste Kamer de begrotingsontwerpen eerst behandelt in het desbetreffende begrotingsjaar, volstrekt onbevredigend”. „Uit een oogpunt van behoorlijk landsbestuur verdient het aanbeveling het daarheen te leiden, dat de verschillende begrotingshoofdstukken uiterlijk aan het begin van het jaar, waarvoor zij moeten dienen, het staatsblad bereiken”, en dit kan worden bereikt door de Eerste Kamer hier uit te schakelen<sup>62</sup>.

Het argument van de staatscommissie is nogal zwak om een zo ingrijpende wijziging in de bevoegdheid van de Eerste Kamer te motiveren. Teminder nu de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer vrijwel niemand kan bevredigen. Ieder weet, dat de behandeling daar tegen-

---

<sup>61</sup> Bl. 47/8 van het rapport.

<sup>62</sup> Bl. 48/9 idem. Blijkens art. 45 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is wijziging van de bevoegdheid van de E. K. een aangelegenheid van het Koninkrijk, welke Suriname en de Ned. Antillen raakt, zodat de Gevolmachtigde Ministers van die landen te dezer zake aan het overleg in de ministerraad zullen deelnemen. Vg. R. Kranenburg, *De nieuwe structuur van ons Koninkrijk*, Haarlem, 1955, bl. 41/5.

woordig in een zodanig tempo geschiedt, juist om nog voor het Kerst-reces klaar te komen, dat er van een behoorlijke contrôle op het regeringsbeleid uit kracht dier behandeling geen sprake is. De begrotings-behandeling in de Tweede Kamer is meer een veldslag tegen de tijd dan een gesprek met de regering. Een behoorlijk debat is welhaast niet meer mogelijk en de ministers zouden onmogelijk de tijd beschikbaar gesteld kunnen krijgen, welke nodig is om op alle vragen en opmerkingen een redelijk en begrijpelijk antwoord te geven<sup>63</sup>. De begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer is zo onvolkomen, dat reeds om die reden, nog afgezien van de motieven, welke ik hierboven heb genoemd, de tweede behandeling in de Eerste Kamer naar mijn mening volstrekt noodzakelijk blijft. Weliswaar kost die tweede behandeling aan de ministers en aan het regeringsapparaat zeer veel tijd, maar dit wordt voor een niet gering deel in de hand gewerkt door de overhaaste behandeling in de Tweede Kamer. Telkenjare worden in de Eerste Kamer wel enkele belangrijke onderwerpen aangesneden, die wegens tijdgebrek in de Tweede Kamer niet voldoende tot hun recht zijn gekomen.

Het is bepaald niet verbazingwekkend, dat aan het Eindrapport der Staatscommissie een Minderheidsnota is toegevoegd van zes leden der commissie, onder wie de voorzitter van de Eerste Kamer, die zich geenszins met het gedane voorstel kunnen verenigen<sup>64</sup>. De minderheid meent, dat de ernst van het ongerief, veroorzaakt door de behandeling der begrotingshoofdstukken in de Eerste Kamer eerst na 1 januari van het begrotingsjaar, niet mag worden overdreven, teminder nu artikel 15 der Comptabiliteitswet reeds sinds lang een voorziening bevat, waardoor toch de nodige gelden ter beschikking komen.

Ik veroorloof mij een uitvoerig, m.i. doorslaggevend, citaat uit de minderheidsnota: „Ter beoordeling van het gewicht dezer verandering moet er in de eerste plaats op worden gelet, dat belangrijke delen van het Overheidsbeleid tegenwoordig niet meer door een omstandige wettelijke regeling worden beheerst, zodat de wetgever daarmede niet dan van terzijde in aanraking komt. Voorts moet worden opgemerkt, dat, mede in verband met de zo juist gesignaleerde veranderingen in het staatsbestel, het accent van de parlementaire werkzaamheid zich allengs in aanzienlijke mate heeft verplaatst van de wetgeving in engere zin, naar de z.g. contrôle op het regeringsbeleid. Het gewichtigste middel ter oefening van contrôle is nu juist de jaarlijkse behandeling der begroting. Daarbij alleen immers bestaat ruime gelegenheid met de regering te handelen niet slechts over haar algemeen beleid maar ook over de onderscheiden onderdelen daarvan. Er zijn onderdelen van het regeringsbeleid als b.v. de zorg voor de volksgezondheid, de bemoeiing met de vorming der jeugd buiten schoolverband en de cultuurpolitiek, welke alle uit een oogpunt van maatschappelijke ontwikkeling van uitnemend nationaal belang zijn, die, wat hun concrete uitwerking betreft, alleen door de begroting binnen de parlementaire gezichtskring vallen. Het

---

<sup>63</sup> Vg. de kritiek van Mgr F. Op de Coul in „Het Schoolbestuur”, 2 jan. 1954, bl. 2.

<sup>64</sup> Bl. 111/2 van het rapport. De minderheidsnota is, behalve door de oud-minister, thans voorzitter van de Eerste Kamer, Mr Jonkman, ondertekend door de hoogleraren Donner en Hooykaas, de Staatsraad Rutgers en de leden van de Tweede Kamer Schouten en Tilanus.

recht van interpellatie en het vragenrecht kunnen juist, wat deze terreinen betreft, niet anders dan tot een zeer incidenteel en onvolledig gesprek tussen regering en kamers leiden. Een afgeronde, zakelijke en evenwichtige behandeling is alleen bij de jaarlijkse begroting mogelijk". En aan dit laatste kan wel worden toegevoegd: Zodanige afgeronde, zakelijke en evenwichtige behandeling vindt niet plaats, althans zeker niet bevredigend, in de Tweede Kamer <sup>65</sup>.

In de huidige Grondwet is het tijdperk, waarvoor een begrotingswet kan gelden, beperkt tot twee jaar <sup>66</sup>. De Staatscommissie stelt nu een wijziging voor, waardoor aanvang en duur van de tijdperken, waarvoor de begrotingen moeten dienen, bij de wet worden geregeld. Hierdoor wordt de mogelijkheid geopend zelfs begrotingen voor een langer tijdperk dan twee jaar vast te stellen <sup>67</sup>.

De Minderheidsnota acht het raadzaam, alvorens de Eerste Kamer bij de behandeling van de departementale begrotingswetten terzijde te schuiven, eerst eens te bezien of langs deze weg geen oplossing is te vinden voor het ongerief der behandeling na 1 januari van het begrotingsjaar.

Het is in het voorstel der Staatscommissie consequent, dat zij de verantwoording van de staatsinkomsten en -uitgaven voortaan alleen aan de Tweede Kamer wil doen geschieden; het heeft geen zin de Eerste Kamer wel over de rekening maar niet over de begroting te laten handelen <sup>68</sup>. De middelenwet blijft normaal behandeld door Tweede en Eerste Kamer.

---

<sup>65</sup> Niet alleen bij de begrotingsbehandeling, maar ook bij belangrijke wetsontwerpen en bij interpellaties vindt overigens in de Tw. K. rantsoenering van de spreektijd per fractie plaats; vg. Pippel, Vervolg 1954, bl. 59/61 (art. 82 R. v. O. — wetsontwerpen), 61/3 (art. 83 R. v. O. — begrotingen), en 85/6 (art. 115 R. v. O. — interpellaties). Vg. in verband met art. 116 van het R v. O. van de Tw. K. hiervóór bl. 131 nt 55.

<sup>66</sup> Art. 134 der Grondwet.

<sup>67</sup> Bl. 89 van het rapport.

<sup>68</sup> Voorgesteld nieuw art. 136 Grw.; bl. 92 van het rapport.

## HOOFDSTUK X

### DE MOTIVERING VAN HET TWEEKAMERSTELSEL

#### 1. *In een federale staat*

Bij een federale staat is het tweekamerstelsel als regel bedoeld om de deelstaten zeggenschap te geven in de behartiging van de zaken der unie, welke aan haar bij de staatsregeling zijn toevertrouwd. Veelal gaan de deelstaten aan de unie vooraf; een zeker samenhorighedsgevoel, meestal gesteund door gemeenschappelijke gevaren van buiten af en door een bepaalde historische ontwikkeling, brengt de staten er toe zich nader aaneen te sluiten in een groter staatsverband. Met het sterker worden van de eenheidsgedachte en van de culturele en sociaal-economische integratie zal geleidelijk meer in de bemoeiingssfeer van de unie worden getrokken. De belangen van de unie zullen ook in de als vertegenwoordiging der staten bedoelde Senaat meer op de voorgrond komen dan de belangen van de afzonderlijke staten<sup>1</sup>. Anderzijds komt het ook voor, dat de unie aan de deelstaten vooraf gaat; de historische ontwikkeling heeft tot een eenheidsstaat geleid, maar grote regionale verscheidenheid en ook wel bepaalde tegenstellingen binnen het staatsverband blijken te kunnen worden ondervangen door het vormen van deelstaten. Ook de ontwikkeling binnen een koloniaal verband kan leiden tot de vorming van bepaalde deelstaten zodra de onafhankelijkheid is verkregen of ter voorbereiding op een belangrijke mate van zelfbestuur<sup>2</sup>.

Er is tegenwoordig een vrij groot aantal federale staten met een tweekamerstelsel. Binnen onze westers-democratische gezichtskring vallen in het bijzonder de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Australië, de bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland, welke hieronder in het kort mogen worden behandeld. Verder worden daarna vermeld de wijze van samenstelling van de Italiaanse Senaat, de constructie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, en het ontwerp-Statuut van de Europese Gemeenschap.

---

<sup>1</sup> Zie in dit verband de ontwikkeling van de Republiek der Verenigde Nederlanden tot het Koninkrijk der Nederlanden; de Unie van Utrecht van 23 jan. 1579 naast de Grondwet voor de Verenigde Nederlanden van 29 mrt 1814.

<sup>2</sup> Vg. in het algemeen: M. V. Polak, *Deelstaten en staatsdeelen*, in R. M. Th. 1940 bl. 313/31; Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, bl. 146 e.v.; dezelfde, *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswetenschap*, hfdst. V bl. 128 e.v.; H. A. Huart-Engelsman, *Statenbond, Bondsstaat, Dominionstatus*, in R. M. Th. 1950 bl. 55 e.v.; Burdeau, *Traité de Science Politique*, dl II nrs 282 e.v.; Max Beloff, *The "Federal Solution"* in its application to Europe, Asia, and Africa, in *Political Studies*, vol. 1, 1953, bl. 114/31; K. C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London, third edition, 1953.

Vg. ook de Federale Raad, welke was voorzien in art. 20 van het Besluit Bewind Indonesië in Overgangstijd (14 dec. 1948, Staatsblad I 544), en de Senaat in de Constitutie van de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië (artt. 80 e.v. en 127 e.v.).

## VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA

De Senate der Verenigde Staten, ingesteld bij de constitutie van 1787<sup>3</sup> om elk der staten een gelijke vertegenwoordiging van twee leden te geven<sup>4</sup>, vormt met het op basis van het bevolkingsgetal der staten samengestelde House of Representatives het wetgevend lichaam der Unie. De wetgeving kan worden getroffen door het veto van de president, maar dit veto kan weer worden teniet gedaan door een meerderheid van twee-derden der leden van beide Huizen<sup>5</sup>. Voorts hebben alle verdragen met vreemde mogendheden, welke door de president worden gesloten, de goedkeuring (advice and consent) van de Senate nodig, en wel met een meerderheid van twee-derden der stemmen<sup>6</sup>. Tenslotte heeft de president de goedkeuring van de Senate nodig voor alle federale benoemingen, voor zover deze althans niet bij wetgeving van het Congress onder het z.g. „merit-system” zijn gebracht<sup>7</sup>.

De zittingsduur van het House of Representatives is slechts twee jaar, die van de Senate zes jaar, met een derde der leden aftredend elke twee jaar. De minimum-leeftijd is onderscheidenlijk 25 en 30 jaar. Is een representative in de regel niet meer dan een spreekbuis voor de plaatselijke partij-organisatie<sup>8</sup>, onderworpen aan het straffe procedure-régime van het House, en dus slechts zelden in staat enige belangrijke invloed te oefenen, een Senator is veelal een invloedrijk man in de partij-organisatie in zijn staat<sup>9</sup>, die zich een eigen stand-

---

<sup>3</sup> Vg. Haynes, *the Senate of the U. S.*, (dl I) hfdst. I; McLaughlin, *A Constitutional History of the U. S.*, bl. 171 e.v.; Ogg and Ray, *Introduction to Am. Government*, bl. 23 e.v.

<sup>4</sup> De Senate begon met 26 leden en heeft er nu 96. Het House of Representatives heeft 435 leden.

<sup>5</sup> Vg. Corwin, *The President*, bl. 337 e.v.; de staat bij Walker, *the Legislative Process*, bl. 368.

<sup>6</sup> Zie over de treaty-power een tweetal artikelen van Roger Pinto in de *Rev. du Dr. Public et de la Sc. Pol.*, 1950 bl. 363 e.v., en de *Rev. Int. de Dr. Comparé*, 1950 bl. 5 e.v.; Hans J. Morgenthau, *the Conduct of Foreign Policy*, in *Aspects of Am. Gov.*, bl. 99 e.v. (Vg. i.v.m. het 2/3-vereiste *The Am. Pol. Sc. Rev.*, 1953, bl. 1130/3).

Wet en verdrag zijn gelijkwaardig; hij strijd tussen beide geldt dus: *lex posterior derogat legi priori*. Een treaty kan verder gaan dan de wetgevende bevoegdheid van Congress (art. I sect. 8 van de constitutie), maar Congress heeft volgens het Supreme Court in de zaak *Missouri v. Holland* (1920) wel de macht ter uitvoering van een verdrag wetgeving vast te stellen, waarvoor het anders de bevoegdheid zou missen; vg. Polak, *Schets van het Am. Unie-staatsrecht*, bl. 30; Burns and Pellason, *Gov. by the People*, bl. 127/8 en 632/5; Stanley Hoffmann in *Rev. du Dr. Public et de la Sc. Pol.*, 1953 bl. 121/56, 374/414 en 649/79. Vg. voorts *The Am. Journal of Intern. Law*, vol. 48, 1954, bl. 23/56 en 57/82.

<sup>7</sup> Vg. Haynes, (dl II) bl. 749/52; Zink, *Gov. and Politics in the U. S.*, bl. 477/86. Het getal der niet onder het „merit-system” vallende functies is thans ongeveer 20.000.

<sup>8</sup> Vg. Bryce, *Modern Democracies*, II bl. 58 en 385; Brogan, *The Am. Pol. System*, bl. 156, Vlekke, *Amerika en Wij*, bl. 205/6; Young, *This Is Congress*, bl. 195/6; *Aspects of Am. Gov.*, bl. 81/2; Burns and Pellason, bl. 428/30.

<sup>9</sup> Voorbeelden van de laatste tijd Robert Taft in Ohio en Harry Bird in Virginia. Senators hebben veelal grote invloed op de gang van zaken bij de nationale partyconventies. Meer dan een vierde der Senators is in de regel gouverneur van een staat geweest. De Senate levert ook presidenten; van de 29 presidenten na Madison (1817) zijn er 13 Senator geweest. De gemiddelde leeftijd van Senators is ongeveer 58, die van representatives ongeveer 52 jaar.

punt kan veroorloven en na verloop van jaren door de werking van de „seniority rule”<sup>10</sup> een vooraanstaande plaats in één der commissies kan verwerven. Praktisch valt bijna altijd de beslissing over een wetsvoorstel of over een verdrag reeds in één der vijftien standing committees<sup>11</sup>, maar het voornaamste onderscheid tussen beide Huizen is wel, dat er in de Senate vrijwel onbeperkte spreekvrijheid heerst<sup>12</sup>, hetgeen somtijds leidt tot een z.g. „filibuster” om een bepaalde zaak dood te praten<sup>13</sup>.

De meeste wetsvoorstellen worden tegenwoordig voorbereid op de regeringsbureaux, maar de Senate schroomt niet daarin aanmerkelijke veranderingen aan te brengen, danwel verdragen van voorwaarden of interpretaties te voorzien<sup>14</sup>. Ook op het gebied van de benoemingen heeft de president terdege rekening te houden met de opvattingen van de Senator of Senators van de staat, waar de benoemde zijn functie zal uitoefenen, voor zover deze Senator of Senators tenminste tot de meerderheid van de Senate behoren<sup>15</sup>. De Amerikaanse president en zijn ministers zijn niet verantwoordelijk tegenover het Congress, maar vooral de Senate heeft een uitnemende staat van dienst wat betreft „investigations”<sup>16</sup> op het terrein van het regeringsbeleid en van sociale

<sup>10</sup> Vg. hierover uitvoerig Haynes (dl I) bl. 294 e.v., en voorts o.a. Pepper, In the Senate, bl. 24, Young, bl. 108/14, Galloway, Congress at the Crossroads, bl. 187/91, Dahl, Congress and Foreign Policy, bl. 144 e.v. en 182/4.

<sup>11</sup> Vg. Walker, bl. 212. 1 Agriculture and Forestry, 2 Appropriations, 3 Armed Services, 4 Banking and Currency, 5 Civil Service, 6 District of Columbia, 7 Expenditures in the Executive Departments, 8 Finance, 9 Foreign Relations, 10 Interstate and Foreign Commerce, 11 Judiciary, 12 Labor and Public Welfare, 13 Public Lands, 14 Public Works, 15 Rules and Administration. Er is een belangrijk aantal standing subcommittees. Vg. nog Swisher, The Theory and Practice of Am. National Gov., bl. 235 e.v., The Am. Pol. Sc. Rev., 1954, bl. 340/65, Rev. Fr. de Sc. Pol., 1954, bl. 745 e.v.

<sup>12</sup> Natuurlijk wordt slechts over een beperkt aantal zaken een belangrijk debat gehouden, dikwijls praten de Senators voor lege banken. Zie over het belang van de spreekvrijheid in het bijzonder Rogers, The Am. Senate, o.a. bl. 117 e.v., 164 en 241 e.v. Een representative is niet meer dan een gewoon soldaat in het geheel van het House: een Senator beschouwt zich als een stafofficier.

Van de in 1917 mogelijk gemaakte „closure” van het debat is slechts vijf keer gebruik gemaakt, vg. o.a. Haynes (dl I) bl. 402/4, Rogers, bl. 177/80, Pepper, bl. 99 e.v., Polak, bl. 92.

<sup>13</sup> Vg. over filibustering, behalve uitvoerig Burdette, Filibustering in the Senate, o.a. Haynes, (dl I) bl. 396/401 en 409/15, Corwin, The President, bl. 347/8 met nt 62 op bl. 506/8, Senator H. H. Humphrey in The Am. Pol. Sc. Rev., 1950, bl. 651/4, Polak, 1e druk, 1946, bl. 96/8.

<sup>14</sup> Het standaard voorbeeld van een verwerping van een verdrag is die van het vredesverdrag van Versailles, met annex de instelling van de Volkenbond, vg. Haynes, (dl II) bl. 694/703. Vg. over „reservations” bij een verdrag uitvoerig Haynes, (dl II) bl. 617 e.v. Vg. ook Bailey and Samuel, Congress at Work, bl. 383 e.v.

<sup>15</sup> De objectie van een Senator tegen een benoeming behoeft niet meer te zijn dan de verklaring, dat de benoeming „personally obnoxious” is, vg. de bundel The People, Politics, and the Politician, bl. 391/401, The Am. Pol. Sc. Rev., 1951, bl. 674/92, Bailey and Samuel, bl. 136 e.v.

<sup>16</sup> Vg. Polak, De parlementaire enquête, in N. Jb. 1949, bl. 782 e.v., Haynes, (dl I) bl. 514 e.v., Rogers, bl. 205 e.v., Corwin, The President, nt 79 op bl. 513/4, University of Chicago Law Review, 1951, nr 1, Bailey and Samuel, bl. 293 e.v. Voorbeelden uit de laatste jaren o.a. het Kefauver committee t.z.v. de georganiseerde misdaad, 1950/1, en het onderzoek t.z.v. het ontslag van generaal MacArthur, 3 mei 1951 en volgende dagen.

en economische toestanden. De Amerikaanse Senate is een machtig lichaam, dikwijls de grote tegenspeler van de president, en in invloed verre de meerdere van het House of Representatives<sup>17</sup>.

## CANADA

De Canadese Senate bestaat uit 102 leden, benoemd door de regering van het gemeenebest, t.w. 24 leden uit de Zeeprovincies (Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island), 24 uit Quebec, 24 uit Ontario, 24 uit de vier westelijke provincies (Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia), en 6 uit Newfoundland<sup>18</sup>. De bedoeling in 1867 bij de totstandkoming van de British North America Act was niet een federale vertegenwoordiging te vormen, maar een vertegenwoordiging van de hogere bevolgingsklassen, een bolwerk tegen de invloed van een enkele democratische vertegenwoordiging. De benoemingen geschieden voor het leven en "on party lines", d.w.z. benoemingen van orthodoxe partijleden, die belangrijke diensten aan de partij hebben bewezen, ook financiële, die een verkiezing voor het House of Commons niet hebben overleefd, of die voor dat lichaam te oud zijn geworden. Er zijn nogal wat leden uit de kringen van handel en industrie<sup>19</sup>.

Evenals in Engeland is er in Canada een cabinet systeem<sup>20</sup>. Door conventie is de samenstelling van het cabinet federaal; het heeft in zijn midden altijd een vertegenwoordiger van elke der belangrijkste volksgroepen, godsdiensten en landstrekken<sup>21</sup>. De provinciale belangen vinden hun bescherming in de federale samenstelling van het cabinet; de Senate heeft te dezen aanzien weinig betekenis<sup>22</sup>. Het House of Commons is veruit het belangrijkste. De bevoegdheden van beide Huizen zijn weliswaar gelijk, maar de Senate vermijdt als regel een conflict met het House of Commons. De reviserende en amenderende taak van de Senate blijkt overigens toch wel belangrijk te zijn en veelal tot verbeteringen in de ingediende wetsontwerpen te leiden<sup>23</sup>.

## AUSTRALIE

Sedert 1949 telt de Australische Senate 60 leden. In elk der zes staten, Queensland, New South Wales, Victoria, Tasmania, South Australia, en Western Australia, worden rechtstreeks door de kiezers tien leden van de Senate gekozen, en wel voor zes jaar. De Senators komen uit hetzelfde sociale milieu als de 122 leden van het House of Representatives. Ook in Australië geldt, naar het Engelse voorbeeld, een cabinet systeem. De betekenis van het House of Representatives is beduidend groter dan die van de Senate. De federale ver-

---

<sup>17</sup> In verband met de Senate vallen nog te noemen: The Federalist, nrs 62—66; Elliott, The need for Constitutional Reform; Kranenburg, Noord-Amerikaanse Staatsvorming, in Studiën over Recht en Staat, derde druk, Haarlem, 1946, bl. 226 e.v. Over vrijwel alle aspecten van het Amerikaanse leven in het algemeen, en van het staatsrecht en de staatkunde in het bijzonder bestaat een zeer uitgebreide literatuur.

<sup>18</sup> Deze laatste zes sedert de aansluiting van dit land bij Canada in 1949.

<sup>19</sup> Vg. Brady, Democracy in the Dominions, bl. 65 e.v.

<sup>20</sup> Vg. J. R. Mallory, Cabinet Government in Canada, in Political Studies (Oxford), vol. II. 1954, bl. 142/53; Brady, bl. 76.

<sup>21</sup> Vg. Mallory, bl. 148; Brady, bl. 76.

<sup>22</sup> Vg. Mallory, bl. 153.

<sup>23</sup> Vg. Brady, bl. 68/9. Zie over de Canadese Senate ook Lees-Smith, Second Chambers, bl. 49 e.v.; en Marriott, Second Chambers, bl. 88 e.v.



tegenwoordiging heeft niet veel betekenis, de houding van de Senate wordt bepaald door partijpolitieke factoren "Only loyal men of the party have any real chance of entering the Senate" schrijft Brady<sup>24</sup> De Senate geniet danook maar een matig prestige<sup>25</sup>

## DE BONDSREPUBLIC DUITSLAND

Naast de rechtstreekse vertegenwoordiging van het volk, de Bundestag, gekozen voor vier jaar, vormt de Bundesrat de vertegenwoordiging van de negen „Lander”<sup>26</sup> Elk land heeft drie stemmen, landen met meer dan 2 miljoen inwoners hebben vier, landen met meer dan 6 miljoen inwoners vijf stemmen<sup>27</sup> De Bundesrat is samengesteld uit leden van de regeringen der landen, waarbij elk land het recht heeft zoveel leden af te vaardigen als het stemmen heeft De door een land afgevaardigde leden geven evenwel hun stem „einheitlich”. Dit laatste heeft tot gevolg, dat de leden toch minder uit een regionaal gezichtspunt tot hun stem komen, maar vnl worden gedreven door partijpolitieke inzichten in overeenstemming met die van de regering van het land Evenals de Bundestag heeft de Bundesrat, zij het een belangrijk kleiner aantal, vaste commissies naar onderwerp, in deze commissies kunnen de regeringen der landen zich laten vertegenwoordigen door andere personen, ook ambtenaren, dan leden van de Bundesrat zelf

De Grondwet van 1949 onderscheidt wetsontwerpen, welke de toestemming van de Bundesrat nodig hebben<sup>28</sup>, en andere wetsontwerpen In alle gevallen besluit de Bundestag tot de wet In de door de Grondwet aangegeven gevallen is dan nog de toestemming van de Bundesrat nodig In de andere gevallen kan de Bundesrat binnen twee weken vorderen, dat een gemengde commissie van beide Huizen nader overleg pleegt Wanneer de commissie een wijziging van het wetsontwerp voorstelt, moet de Bundestag een nieuwe beslissing nemen Vervolgens kan de Bundesrat dan nog „Einspruch einlegen”, hetzij met gewone meerderheid hetzij met een twee derden meerderheid, in het eerste geval is voor afwijzing door de Bundestag voldoende de meerderheid van de leden van dat college, in het tweede geval is nodig een meerderheid van twee derden der stemmen, vormende tevens de meerderheid van de leden van de Bundestag De bevoegdheden van de Bundesrat zijn dus nogal beperkt<sup>29</sup>

## ZWITSERLAND

De Bundesversammlung (Assemblée fédérale) is samengesteld uit de Nationalrat (Conseil national) en de Ständerat (Conseil des États) De eerste is de

<sup>24</sup> Democracy in the Dominions, bl 171

<sup>25</sup> Zie behalve Brady, bl 170/2, over de Australische Senate ook, zij het van oudere datum, Lees Smith, bl 89/118, Marriott, bl 105/26, Bryce, Modern Democracies, dl II bl 203/6, Dareste, Les Constitutions Modernes, 4me éd, dl V (1933), bl 195 e.v. en bl 209 nt 1 Over het Australische partijwezen Louise Overacker, The Australian party system, Yale University Press New Haven 1952

<sup>26</sup> Sleeswijk Holstein, Hamburg, Bremen, Neder Saksen, Noordrijnland Westfalen, Hessen, Rijnland Palts, Baden Württemberg, en Beieren

<sup>27</sup> Art 51 lid 2 Resp 4, 3, 3, 5, 5, 4, 4, 5 en 5

<sup>28</sup> Artt 78, 79, 81 84, 85, 106, 134 en 135

<sup>29</sup> Zie Koellreuter, Deutsches Staatsrecht, bl 194/6 en 228, Von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, bl 262/92 en 416/22

eigenlijke volksvertegenwoordiging, waarvan de leden naar rato van 1 afgevaardigde per 22000 inwoners, zoveel mogelijk naar evenredigheid, per kanton worden gekozen<sup>30</sup>. De tweede is de kantonale vertegenwoordiging, waarvan de 44 leden — 2 per kanton — worden gekozen op de wijze, door het kanton zelf te bepalen — in de meeste kantons thans rechtstreeks; het kanton bepaalt ook de ambtsduur, voor de meeste 4 jaar<sup>31</sup>. Beide raden hebben gelijke bevoegdheden; alle wetsontwerpen worden gelijktijdig bij beide ingediend. Bij verschil van gevoelen worden de „navette” en zo nodig een „conference committee” toegepast<sup>32</sup>. De invloed van de Nationalrat is het krachtigst. Elke jaarlijkse zitting bestaat in feite uit vier perioden van 2 à 3 weken in december, maart, juni en september<sup>33</sup>. De Nationalrat heeft 13 vaste commissies naar onderwerp, de Ständerat 11<sup>34</sup>. Zwitserland kent bovendien de instituten van referendum en volksinitiatief.

De regering wordt gevormd door de Bundesrat (Conseil fédéral)<sup>35</sup>. De zeven leden worden voor vier jaar gekozen door de Vereinigte Bundesversammlung; telkenjare wordt evenzo één van hen tot Bundespräsident gekozen. In de praktijk vindt vrijwel steeds een hervkiezing plaats. De leden worden niet gekozen met het oog op politieke homogeniteit, maar meer met het oog op hun bekwaamheden en om in de Bundesrat een representatie van de voornaamste partijen, godsdiensten en landstroken te hebben<sup>36</sup>. De Bundesrat is een coalitieregering<sup>37</sup>. Hij is in tegenstelling tot de bedoeling van de constitutie niet de lasthebber van de Bundesversammlung, maar hij is door de toenemende staatsbemoeiingen het dirigerende orgaan geworden, „nach allen Richtungen hin immer unabhängiger von der Bundesversammlung”<sup>38</sup>. Het wetgevings-initiatief is praktisch in zijn handen<sup>39</sup>.

## ITALIE

De Italiaanse Senaat heeft een regionale samenstelling. Hij wordt rechtstreeks gekozen door de kiezers boven 25 jaar, en wel voor zes jaar. De Senatoren moeten tenminste 40 jaar oud zijn. De verkiezing geschiedt in negentien

---

<sup>30</sup> Vg. Fleiner-Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, bl. 479 e.v. Van 1951/4 waren er 196 leden, tw. 51 radicalen, 49 socialisten, 48 katholieken, 23 boerenpartij, 25 van vier kleinere partijen. Er is in Zwitserland nog geen vrouwenkiesrecht; vg. Antoinette Quinche, *Le Suffrage Féminin en Suisse*, in *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1954 bl. 580/8.

<sup>31</sup> Vg. Fleiner, bl. 503 e.v.

<sup>32</sup> Vg. Fleiner, bl. 558/61; O. Leimgruber, *Quelques indications sur le fonctionnement du parlement fédéral suisse*, in *Rev. Intern. des Sciences Administratives*, 1951 bl. 774/5.

<sup>33</sup> Vg. P.-H. Coeytaux, *L'Organisation et les Méthodes du Travail Parlementaire en Suisse*, in *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1954 bl. 711.

<sup>34</sup> Vg. Leimgruber, t. a. p., bl. 769.

<sup>35</sup> Vg. Fleiner, bl. 568 e.v.

<sup>36</sup> Vg. Laferrière, *Manuel de Dr. Const.*, bl. 751. De gemiddelde ambtsduur is 10 jaar; veelal aftreden door gezondheidsredenen, ouderdom of overlijden; vg. Coeytaux, bl. 711/2.

<sup>37</sup> Fleiner, bl. 578.

<sup>38</sup> Fleiner, bl. 576; Laferrière t. a. p.

<sup>39</sup> Vg. Fleiner, bl. 589; Coeytaux, bl. 726. Bryce heeft Zwitserland behandeld in dl. I van zijn *Modern Democracies*, bl. 367/507.

regiones, en wel 1 Senator per 200.000 inwoners van de regio<sup>40</sup>. Er zijn de volgende regiones: Piemonte, de vallei van Aosta, Lombardije, Trentino-Adige, Venezia, Friuli en Venezia Giulia, Ligurië, Emilia-Romagna, Toscane, Umbrië, de Marken, Latium, Abruzzi-Molise, Campania, Apulië, Lucanië, Calabrië, Sicilië, en Sardinië<sup>41</sup>. Elk autonoom gewest heeft tenminste zes Senatoren, behalve de vallei van Aosta, welke er slechts één heeft<sup>42</sup>. De Kamer van Afgevaardigden wordt voor vijf jaar gekozen door de kiezers boven 21 jaar, naar rato van 1 afgevaardigde per 80.000 inwoners, en wel per provincie. Er zijn 92 provincies, te vergelijken met de Franse departementen. De minimum-leeftijd van de afgevaardigden is 25 jaar<sup>43</sup>.

#### EUROPESE GEMEENSCHAP VOOR KOLEN EN STAAL<sup>44</sup>

De wetgevende en de bestuursmacht behoort bij de *Hoge Autoriteit*, bestaande uit negen leden, van wie acht benoemd door de regeringen der deelnemende staten (ten hoogste twee uit één staat) en de negende bij coöptatie<sup>45</sup>. Er is een *Raadgevend Comité* om de Hoge Autoriteit bij te staan, welk comité bestaat uit tenminste 30 en ten hoogste 51 leden, benoemd door de na te noemen Raad uit gelijke aantallen 1) producenten, 2) werknemers, en 3) verbruikers en handelaren. Het Raadgevend Comité is consultatief<sup>46</sup>. De *Gemeenschappelijke Vergadering* bestaat uit afgevaardigden, welke worden aangewezen door de parlementen der staten, uit hun midden (telkens voor één jaar), of door rechtstreekse algemene verkiezingen overeenkomstig de door elke staat c.q. vastgestelde procedure. Duitsland, Frankrijk en Italië hebben elk 18 afgevaardigden, België en Nederland 10, Luxemburg 4. Afgezien van eventuele buitengewone zittingen vindt jaarlijks één zitting plaats van de tweede dinsdag in mei tot uiterlijk 30 juni<sup>47</sup>. De *Bijzondere Raad van Ministers* bestaat uit 1 minister van elke staat<sup>48</sup>. In verschillende gevallen heeft de Raad

---

<sup>40</sup> Bij een excedent van meer dan 100.000 inwoners 1 Senator meer. Er zijn ook nog enkele niet-gekozen Senatoren: a) de gewezen presidenten van de republiek, b) vijf door de president van de republiek voor het leven benoemde Senatoren.

<sup>41</sup> Vg. L. van Egeraat, Italië, schatkamer van Europa, Meppel, 1955, bl. 123.

<sup>42</sup> Na de verkiezingen van 1953 resp. 17, 1, 31, 6, 19, 6, 8, 17, 15, 6, 7, 16, 8, 21, 15, 6, 10, 22, en 6 Senatoren; totaal 237 gekozenen.

<sup>43</sup> Vg. A. E. Guillaume, La nouvelle Constitution italienne et le Régionalisme, in Rev. Pol. et Parl., 1948 dl 195, april-juni, bl. 36/47 en 155/60.

<sup>44</sup> Verdrag van Parijs 18 april 1951. Tractatenblad 1951 nr 82. Zie A. Stempels, Europese Smidse, Leiden, 1956. Volgens art. 2 lid 1 heeft de Gemeenschap ten doel in harmonie met de algemene economie der deelnemende staten, en daartoe in staat gesteld door de instelling van een gemeenschappelijke markt overeenkomstig de bepalingen van art. 4, bij te dragen tot de economische ontwikkeling, de uitbreiding van de werkgelegenheid en de verhoging van het levenspeil in de deelnemende staten. Art. 4 bepaalt, dat zijn verboden in- en uitvoerrechten, discriminerende handelsbepalingen, staatssubsidies, en kartelafspraken op het gebied van kolen en staal.

<sup>45</sup> Artt. 9 en 10.

<sup>46</sup> Artt. 18 en 19. Voor wat 1) en 2) betreft geschiedt de benoeming uit lijsten, ingediend door door de Raad aangewezen representatieve organisaties van producenten en werknemers.

<sup>47</sup> Artt. 21 en 22. Volgens een bijbehorend protocol behoren de afgevaardigden bij voorkeur te worden gekozen uit de vertegenwoordigers in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa.

<sup>48</sup> Art. 27.

beslissingsbevoegdheid of is zijn instemming met besluiten van de Hoge Autoriteit, soms eenstemmig, nodig.

De Gemeenschappelijke Vergadering kan een motie van afkeuring uitbrengen over het jaarlijks door de Hoge Autoriteit te publiceren „algemeen verslag van de werkzaamheden van de Gemeenschap en van haar administratieve uitgaven”<sup>49</sup>. Bij aanneming der motie met een meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen en tevens met een meerderheid van de leden, die in de Vergadering zitting hebben, moeten de leden van de Hoge Autoriteit gezamenlijk aftreden<sup>50</sup>.

## EUROPESE GEMEENSCHAP

Het ontwerp-verdrag voor het Statuut van de Europese Gemeenschap kent een Parlement, bestaande uit twee Kamers, de Kamer der Volkeren en de Senaat.

De afgevaardigden naar de Kamer der Volkeren worden rechtstreeks gekozen, en wel in de volgende getallen: Frankrijk 70, Duitsland en Italië ieder 63, België en Nederland ieder 30, Luxemburg 12. De Senatoren worden voor vijf jaar gekozen door de nationale parlementen der zes landen, door Duitsland, Frankrijk en Italië ieder 21, door België en Nederland ieder 10, en door Luxemburg 4. De beide Kamers hebben in beginsel dezelfde bevoegdheden. De voorzitter van de Europese Uitvoerende Raad, welke Raad is belast met het bestuur over de Gemeenschap, wordt gekozen door de Senaat<sup>51</sup>. De taak van de Gemeenschap is nog vrij beperkt omschreven<sup>52</sup>.

De Senaat is, mede door de wijze van verkiezing zijner leden, bedoeld om de bijzondere belangen der landen voldoende tot uiting te doen komen. Nu de Raad van Nationale Ministers<sup>53</sup> verstrekkende bevoegdheden heeft, en deze ministers, reeds door hun verantwoordelijkheid tegenover hun nationale parlementen, zeker de belangen hunner landen niet zullen verwaarlozen, rijst wel de vraag of het tweekamerstelsel voorshands niet een te zware belasting van de apparatuur der Gemeenschap vormt.

### *2. In een eenheidsstaat. Adelskamer*

Voor het bestaan van een Senaat in de eenheidsstaat zijn en worden verschillende motieven aangevoerd. Allereerst moet worden vermeld de overweging, dat de Senaat een vertegenwoordiging kan vormen van de adel, althans van de leidinggevende groep in de samenleving. Montesquieu schreef in dit verband: „Il y a toujours dans un État des gens distingués par naissance, les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un

<sup>49</sup> Art. 17.

<sup>50</sup> Art. 24.

<sup>51</sup> Artt. 11, 13, 15, 16, 17, 27 en 28 van het Statuut.

<sup>52</sup> Zie art. 2 van het Statuut.

<sup>53</sup> Artt. 35—37 van het Statuut. Vg. A. M. Donner, Het plan voor een Europese politieke Gemeenschap, in A.-R. S. 1953, bl. 325/41, in het bijzonder bl. 339/40.

corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs"<sup>54</sup>. In dezelfde zin schreef ook Blackstone<sup>55</sup>. Een zodanige adelskamer, *House of Lords*, chambre des Pairs, Herrenhaus, heeft zin zolang de adel een duidelijke maatschappelijke stand vormt en in feite de belangen van de staat vertegenwoordigt door met de Koning gezamenlijk de landsbelangen te behartigen<sup>56</sup>.

### HET HOUSE OF LORDS

Het Engelse House of Lords heeft een eerbiedwaardige ouderdom<sup>57</sup>. Tegenwoordig hebben in het House ruim 800 „temporal” en 26 „spiritual” Lords zitting. De temporal Lords worden onderscheiden in erfelijke „peers” en in negen Lords of Appeal in Ordinary. De erfelijke peers<sup>58</sup> worden wederom onderscheiden in peers van het United Kingdom<sup>59</sup>, zestien Schotse peers en enkele Ierse peers. De zestien peers of Scotland worden voor elk parlement opnieuw door en uit de nog resterende<sup>60</sup> Schotse peers gekozen. Volgens de Act of Union with Ireland zouden de Ierse peers uit hun midden 28 vertegenwoordigers kiezen voor het House of Lords, die voor het leven zitting zouden hebben. Na de stichting van de Ierse Vrijstaat is het apparaat voor deze verkiezing verdwenen, en in 1954 waren er derhalve nog maar vijf peers of Ireland in het House<sup>61</sup>.

De spiritual Lords zijn de aartsbisschoppen van de Engelse Kerk van Canterbury en York, de bisschoppen van London, Durham en Winchester, en 21 andere bisschoppen naar ancienniteit<sup>62</sup>. De negen Lords of Appeal in Or-

<sup>54</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, boek XI hfdst. 6. Het citaat oa. bij Kramer, *De Eerste Kamer in Nederland*, bl. 102. Vg. over Charles de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu (1689—1755) een aantal opstellen in *Mens en Maatschappij*, nov. 1948.

<sup>55</sup> Sir William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, 15th ed., Strahan, London, 1809, I 158 (de eerste uitgave is van 1765).

<sup>60</sup> Vg. de vóór-revolutionaire standenvertegenwoordigingen, nog te vinden in de artt. 77 e.v. resp. 129 e.v. van onze Grondwetten van 1814 en 1815: Edelen of Ridderschappen. Steden en Landelijke Stand; H. R. Nord, *Historische ontwikkeling en betekenis van de representatiegedachte in het Staatsrecht*, Leiden, 1945, bl. 131 e.v.

<sup>57</sup> Zie voor de geschiedenis o.m. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain 1485—1937*; Ilbert and Carr, *Parliament*; Pollard, *The Evolution of Parliament*; Marriott, *Second Chambers*; het symposium *The Future of the House of Lords*.

<sup>58</sup> Peer betekent gelijke, equal, pair; het recht om door zijn gelijken, zijn pares, berecht te worden; vg. Pollard, bl. 86; Marriott, bl. 20 nt 3. Per 1 jan. 1954 waren er 21 dukes, 27 marquesses, 134 earls, 99 viscounts en 532 barons; vg. Walter H. Mallory, *Political Handbook of the World*, Harper, New York, 1954. Niet alle peers zijn Lord of Parliament (vg. de Schotse en Ierse peers), en niet alle Lords of Parliament zijn peer (vg. de bisschoppen en de Lords of Appeal).

<sup>59</sup> Onder deze te begrijpen de peers of England van vóór 1707, en de peers of Great Britain, gecreëerd tussen de Act of Union with Scotland, 1707, en de Act of Union with Ireland, 1800. Er zijn nog slechts enkele tientallen peers, wier titel teruggaat tot vóór 1689. Sedert 1900 zijn er ruim 650 creaties van peers geweest.

<sup>60</sup> In 1939 waren er nog slechts 29.

<sup>61</sup> Er kunnen nog Irish peers worden gecreëerd, maar sedert 1898 is dit niet meer geschied. Een Irish peer kan zitting hebben in het House of Commons.

<sup>62</sup> De beperking tot 26 sedert 1847. Er zijn in totaal 34 bisschoppen van de Church of England. Zie over de Lords spiritual ook: *The Future of the H. of L.*, bl. 96/101. De aartsbisschop van Canterbury is in rang de eerste Lord. Na hem volgt de Lord Chancellor.

dinary worden door de Kroon benoemd om te zamen met de Law Lords onder de erfelijke peers de rechterlijke functie van het House of Lords uit te oefenen<sup>63</sup>. Voorzitter van het House is de Lord Chancellor, lid van het Cabinet, die geen peer behoeft te zijn maar sedert koningin Anne steeds zo nodig tot peer wordt gecreëerd<sup>64</sup>. Hij oefent slechts een beperkte leiding uit en neemt veelal actief aan de beraadslagingen deel<sup>65</sup>. De Lords richten zich tijdens de openbare handelingen niet tot hem, maar tot hun medeleden, met „My Lords”.

Toen het House of Lords in de tweede helft van de negentiende eeuw hoe langer hoe meer een bolwerk van de conservatieve partij werd, dat bij een conservatief bewind de grootst mogelijke volgzzaamheid toonde, maar bij een liberaal kabinet plotseling grote activiteit ontplooidde, moest het op de duur wel tot een beknotting van zijn macht komen, hetgeen dan ook geschiedde bij de Parliament Act 1911<sup>66</sup>.

Volgens de Parliament Act 1911 kan een bill zonder de medewerking van de Lords voor het verkrijgen van de Royal Assent worden aangeboden, a) wat betreft een door de Speaker van het House of Commons als een money bill bestempelde bill, wanneer de Lords niet binnen een maand na de doorzending door de Commons de bill aannemen; b) wat betreft een gewone public bill<sup>67</sup>, wanneer de Lords in drie opvolgende zittingen<sup>68</sup> de bill weigeren te aanvaarden en tevens twee jaren zijn verstreken tussen de dag van de tweede lezing in de eerste en de dag van de derde lezing (voor de tweede keer) in de derde zitting<sup>69</sup>. In 1949 is de termijn van twee jaren met toepassing van de Parliament Act zelf verminderd tot één jaar, terwijl tevens het vereiste aantal zittingen van drie is verminderd tot twee<sup>70</sup>.

De Parliament Act bevestigde ten aanzien van de financiële wetgeving de bestaande conventie, dat de Lords het amenderingsrecht missen, maar voortaan missen de Lords ook het recht een money bill te verwerpen. Ten aanzien van public bills is hun het recht ontnomen te twijfelen aan de overeenstemming van het regeringsbeleid in het algemeen, en met betrekking tot het onderwerp van de aanhangige bill in het bijzonder, met de publieke opinie,

<sup>63</sup> Vg. *The Future of the H. of L.*, bl. 77/87.

<sup>64</sup> In oktober 1954 werd Sir David Maxwell Fyfe benoemd tot Lord Chancellor en tot Lord Kilmuir verheven.

<sup>65</sup> Vg. *The Future of the H. of L.*, bl. 90; Ilbert and Carr, bl. 176/7.

<sup>66</sup> Zie over de voorgeschiedenis van de Parliament Act 1911 o.a. in het bijzonder Jenkins, Mr. Balfour's Poodle, en voorts Jennings, *Parliament*, bl. 393 e.v.; dezelfde, *Cabinet Government*, bl. 325 e.v.; Keir, bl. 475 e.v.; Marriott, bl. 175 e.v.

<sup>67</sup> Wade and Phillips, *Constitutional Law*, 3e druk, bl. 98: "A Public Bill is a Bill affecting the community generally. A Private Bill is a Bill relating to some matter of individual, corporate or local interest."

<sup>68</sup> De drie, sedert 1949 twee, zittingen behoeven niet in het zelfde Parlement te zijn; Jennings, *Parliament*, bl. 408.

<sup>69</sup> Uitvoerig over de Parliament Act: Jennings, *Parliament*, bl. 399 e.v.; Keith, *The Constitution of England from Queen Victoria to George VI*, vol. I bl. 409 e.v. De tekst bij Struycken, *Engelsche Staatsstukken*, bl. 89/93. De Parliament Act is toegepast bij de Established Church (Wales) Act, 1914, en bij de Government of Ireland Act, 1914.

<sup>70</sup> Zie Jacques Cadart, *Le Parliament Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne*, in de *Rev. du Dr. Public et de la Sc. Pol.*, 1952 nr 3, bl. 681/712; Jenkins, bl. 192/3; *The Future of the H. of L.*, bl. 170/6; Morrison, *Government and Parliament*, bl. 172 en 187/9.

zodra het House of Commons na een zeker tijdsverloop nog dezelfde opvatting blijkt te hebben. De Parliament Act betekende de overwinning van „party government” over „parliamentary government”<sup>71</sup>.

Er heerst in het House of Commons een zeer sterke partijdiscipline, en daarom heeft een homogeen cabinet „quasi-dictatorial powers”<sup>72</sup>. Het cabinet is geleidelijk het centrale orgaan in het Britse staatsrecht geworden, „the directing body of the national policy”<sup>73</sup>. Zonder overdrijving kan worden geconstateerd, dat „the Cabinet legislates with the advice and consent of parliament”<sup>74</sup>. Staatsrechtelijk gezien is de wetgevende macht van het Britse Parlement ongelimiteerd<sup>75</sup>. Gegeven de Parliament Act is de „supremacy”<sup>76</sup> van Parlement praktisch in handen van de Kroon en het House of Commons, en gegeven de werking van het cabinetsysteem kan men nog verder gaan en spreken van de supremacy van het cabinet. De grote politieke vraagstukken — men denke aan de verschillende nationalisaties, welke na 1945 door het Labour-bewind zijn ondernomen<sup>77</sup> — worden thans beslist door het House of Commons, in feite juist nog: door het cabinet. Het House of Lords is op het gebied van de wetgeving praktisch teruggebracht tot een adviserend lichaam.

In het algemeen geniet de adel in Engeland een groot sociaal prestige<sup>78</sup>. Het gezag van de Lords is daarom niet gering, mede omdat regelmatig vooraanstaande staatslieden, die zich uit het directe politieke leven hebben teruggetrokken, succesrijke personen uit de wereld van handel, industrie en finan-

---

<sup>71</sup> Vg. Corry, *Democratic Government and Politics*, bl. 233.

<sup>72</sup> Keith, *Ridges' Constitutional Law*, bl. 15. Zie verschillende markante voorbeelden bij Keith-Gibbs, *The British Cabinet System*, bl. 199/206; vg. ook Keith, *The Const. etc.*, bl. 223 e.v. Over de Engelse partijen o.a. De Jong, *Politieke Org.*, bl. 1 e.v.; Barker, *Reflections on Government*, bl. 82 e.v.; *Parliament, A survey*, bl. 168 e.v.; *Political Science Quarterly* (Columbia University, New York), 1951 bl. 65 e.v.; *The British Party System*, a symposium edited by Sidney D. Bailey, *The Hansard Society*, London; uitvoerig R. T. McKenzie, *British Political Parties — The distribution of powers within the conservative and labour parties*, Heinemann, London, 1955.

<sup>73</sup> Jennings, *Cab. Gov.*, bl. 174.

<sup>74</sup> Ilbert en Carr, bl. 60. Vg. ook Hollis, *Can Parliament Survive?*, bl. 89; Jennings, *Parl.*, bl. 7/8; Amery, *Thoughts on the Constitution*, bl. 11 e.v. Zie over de ontwikkeling van de positie van het H. of C. tegenover het cabinet ook: *Socialisme en Democratie*, 1953 bl. 631/8; en voorts Keeton, *The Passing of Parliament*, hfdst. 5, bl. 55/63; J. J. Craik Henderson en Arthur Salter, in *Parliament, A survey*, hfdst. 4 en 5, bl. 89/120; Dorothy Pickles, *Le Travail Parlementaire en Grande-Bretagne*, in *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1954 bl. 782/4.

<sup>75</sup> Vg. Jennings, *The Law and the Constitution*, bl. 149. Parlement heeft wel zijn eigen wetgevende bevoegdheid gelimiteerd door section 4 van het Statute of Westminster van 1931; vg. in dit verband Jennings, t. a. p., bl. 145 e.v.; Geoffrey Marshall, *What is Parliament? The changing concept of parliamentary sovereignty*, in *Political Studies* (Oxford), 1954 bl. 193/209; *The Am. Pol. Sc. Rev.*, 1953 bl. 997/1040.

<sup>76</sup> Jennings, t. a. p., bl. 148 e.v.

<sup>77</sup> Vg. over deze nationalisaties o.a. Ogg and Zink, *Modern Foreign Governments*, Macmillan, New York, 1950, bl. 161 e.v.; *The Am. Pol. Sc. Rev.*, 1950 bl. 299 e.v.; H. A. Schönhaage, *Groot-Brittannië*, Meppel, 1950, bl. 267 e.v. en 293/4; *Rev. Int. des Sciences Administratives*, 1952 bl. 354 e.v.

<sup>78</sup> Vg. Ross, *Parliamentary Representation*, bl. 166/8; Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, bl. 620.

ciën, kunstenaars en geleerden tot de peerage worden verheven<sup>79</sup>. Naast oude aristocratie telt het House of Lords tegenwoordig onder zijn leden ook mensen, die op de onderste sport van de maatschappelijke ladder zijn begonnen, al zijn deze verre in de minderheid<sup>80</sup>. In de regel nemen alleen de Lords met politieke ervaring en belangstelling aan het parlementaire werk deel<sup>81</sup>, herhaaldelijk alleen een aantal ministers en de fractieleiders. "The unfit rarely darken the doors of the chamber, or, if present, take any active part", schrijft Ogg<sup>82</sup>.

Het kleine getal en de intellectuële standing zomede de practische ervaring van hen, die regelmatig de vergaderingen bijwonen, leidt ertoe, dat de debatten worden gevoerd door vooraanstaande kundige staatslieden en dus op hoog peil staan<sup>83</sup>. Ongeveer een vierde deel der Lords is tevoren lid van het House of Commons geweest en het komt wel voor, dat alle in het Huis aanwezige Lords tot deze categorie behoren<sup>84</sup>. Een vergadering der Lords is als regel zeer rustig en beheerst<sup>85</sup>. Het House of Lords is wel bijzonder geschikt een debat in grootse stijl te voeren over de grote lijnen van het regeringsbeleid op sociaal-economisch, financieel, agrarisch en cultureel gebied, over de bescherming der burgerlijke vrijheden, over de verhouding tot de lagere gezagseenheden, en in het bijzonder over de betrekkingen met het Gemenebest, met andere mogelijkheden en met de protectoraten en koloniën<sup>86</sup>.

De Lords behoeven weinig tijd te besteden aan het budget en de procedure is zeer elastisch, terwijl slechts bij gebelken noodzaak voorrang wordt gegeven aan „government business”. In het House of Commons is de spreektijd voor de „private members” zeer gerantsoeneerd<sup>87</sup>, zodat een minderheid daar min

<sup>79</sup> Voorbeelden uit deze eeuw: Lord Leverhulme, Lord Nuffield; uit kringen van politiek, leger en wetenschap: Baldwin, Simon, Duff Cooper, Attlee, Montgomery, Keynes, Bertrand Russell.

<sup>80</sup> Er zijn thans ongeveer 60 Labourpeers.

<sup>81</sup> Vg. Jennings, Parl., bl. 372/6; en in het bijzonder Sidney D. Bailey, *Quels sont les Pairs Politiquement Actifs en Angleterre?*, in Rev. Fr. de Sc. Pol., 1954 bl. 357/62 (meer dan 300 Lords hebben nimmer de eed afgelegd; bijna 150 andere, die dit wel hebben gedaan, hebben niettemin nooit het woord gevoerd of gestemd in de jaren 1951 tot 1953). Het quorum in het H. of L. is drie; in het H. of C. slechts veertig. De opkomst bij de verwerping van de afschaffing van de doodstraf op 10 juli 1956 met 238 tegen 95 stemmen was wel uitzonderlijk excessief.

<sup>82</sup> Ogg, *English Gov. and Politics*, bl. 357.

<sup>83</sup> Vg. o.a. Laski, *Parliamentary Gov. in England*, bl. 113.

<sup>84</sup> Vg. Jennings, Parl., bl. 368; Ogg, bl. 358 nt 1; Hollis, bl. 81.

<sup>85</sup> Zie voor het verschil in sfeer tussen beide Huizen Lord Pethick-Lawrence, in *The Future of the H. of L.*, bl. 68 e.v.

<sup>86</sup> Tussen aug. en dec. 1945 werden in het H. of L. o.m. besproken: Duitsland's industriële capaciteit, de burgerluchtvaart, de politiek tegenover Japan, de buitenlandse dienst, de volkshuisvesting, demobilisatie, verkeersongevallen, electriciteitsopwekking in Schotland. Van de laatste jaren vallen te noemen een debat op 29 maart 1950 over communistische infiltratie in de staatsdienst en de staatskerk, debatten over de verbanning van Tseretse Khama en Tshekedi Khama van de Bamangwatostam in Beetsjoeanaland op 27 juni 1951 en 31 maart 1952, en een debat over de Perzische olie-affaire op 5 juli 1951.

<sup>87</sup> Vg. over „closure”, „guillotine” en „kangaroo” in het H. of C. o.a. Ogg, bl. 403 e.v.; Morrison, bl. 201/3 en 338/47; Dorothy Pickles, t.a.p., bl. 777/8. Uit een oogpunt van controle op het regeringsbeleid is wel van groot belang het dagelijkse vragenuur in het H. of C.; vg. Hogg, *The Purpose of Parl.*, bl. 124 e.v.; Jennings, Parl., bl. 91 e.v.; Ogg, bl. 454 e.v.; Taylor, *The House of Commons at Work*, bl.



of meer tot zwijgen kan worden gebracht, maar in het House of Lords is men veel vrijer. In de regel wordt slechts op dinsdag, woensdag en donderdag vergaderd, beginnende om half drie en zelden later dan tot het eind van de middag. Het is van groot belang, dat de Lords vooral aan private bills veel meer aandacht kunnen schenken dan de Commons, en dat ook de gedelegeerde wetgeving bij hen veel meer contrôle ontmoet dan in het Lagerhuis<sup>88</sup>. Ook op het gebied van de belangrijke public bills is de reviserende taak van het House of Lords beslist niet te veronachtzamen, hetgeen wel blijkt uit het grote getal amendementen, dat nog tijdens de behandeling in de Lords wordt aangenomen, meestal op voorstel der regering<sup>89</sup>.

De conferentie van partijleiders in 1948, voorafgaande aan de Parliament Act 1949, gaf als haar oordeel dat het House of Lords tot taak moest houden "in particular to exercise the valuable functions of revising Bills sent up by the Commons, and initiating discussion on public affairs"<sup>90</sup>. Zij voegde hieraan toe: "It was regarded as essential, moreover, that there should be available to the country a legislative body composed of men of mature judgment and experience gained in many spheres of public life". Men wenste m.a.w. toch wel een tweede instantie in de wetgeving, welke onafhankelijker en minder aan partijen gebonden dan het House of Commons haar taak zou verrichten. Met de woorden van Hollis<sup>91</sup>: "If the House of Commons in the House table d'hôte, it is all the more important that the Lords should be the House à la carte". Men is er algemeen van overtuigd, dat een herziening moet plaats vinden, waardoor een tegenwicht wordt gevormd tegen het erfelijke, politiek-eenzijdige karakter van het Huis, maar de grote moeilijkheid blijft nog steeds een bevredigende oplossing voor de samenstelling van het Huis te vinden<sup>92</sup>. Met het gemak waarmee men in Engeland oude vormen een passende inhoud geeft is men er toch in geslaagd het House of Lords als een waardevol element in het geheel der Engelse staatsrechtelijke verhoudingen te bewaren.

### 3. In een eenheidsstaat. Kamer van notabelen

Een modificatie van een adelshuis vormt een Senaat, samengesteld uit notabelen, d.w.z. de sociale, economische, intellectuele en artistieke élite

105 e.v.; Dorothy Pickles, t. a. p., bl. 785/8. Ongeveer 70 mondelinge vragen per dag (maandag t/m donderdag), vele duizenden schriftelijke vragen. Het H. of C. heeft sedert 1945 zes standing committees, waarvan één speciaal voor Schotse zaken. Het laatste telt alle Schotse leden van het House, aangevuld met 10 tot 15 andere leden; de andere hebben 20 voor de gehele zitting benoemde leden, aangevuld voor elk wetsontworp met nog ten hoogste 30 andere leden, welke laatste veelal uit de specialisten ter zake van het ontwerp worden genomen; vg. Dorothy Pickles, t. a. p., bl. 776/7; Taylor, bl. 176. Er zijn ook in Engeland wel gezaghebbende stemmen voor een commissiesysteem naar onderwerp of departement; vg. Parliament, A survey, o.a. bl. 33/4, 79 e.v., 118/9.

<sup>88</sup> Er zijn thans jaarlijks naast ongeveer 60 wetten in formele zin ruim duizend „statutory instruments”; vg. Parliament, A survey, bl. 241.

<sup>89</sup> Vg. Parliament, A survey, bl. 210; Harrison, The Government of Britain, Hutchinson's University Library, London, 1948, bl. 75 nt 2.

<sup>90</sup> Zie The Future of the H. of L., bl. 175.

<sup>91</sup> Can Parl. Survive?, bl. 83.

<sup>92</sup> In de laatste honderd jaar zijn vele voorstellen gedaan voor een gewijzigde samenstelling van het H. of L.; vg. o.a. Marriott, bl. 199 e.v.; Jennings, Parl., bl. 416 e.v.; Some Proposals for Constitutional Reform, bl. 57/63; The Future of the H. of L., bl. 151 e.v.

van het land. Te denken valt aan de Franse chambre des Pairs van 1830, nogal serviel door het grote getal ambtenarenleden, de Franse Sénat van 1852, volgens een proclamatie van januari 1852 „composé des éléments qui, dans tout pays, créent les influences légitimes: le nom illustre, la fortune, le talent, les services rendus”<sup>93</sup>, voor ons land artikel 80 Grondwet 1815, artikel 78 Grondwet 1848 en artikel 90 Grondwet 1887.

Bij de Grondwetsherziening van 1921 is de verkiesbaarheid als lid van de Belgische Senaat beperkt tot 21 categorieën. De bedoeling was, dat de Senaat een meer aristocratisch karakter zou verkrijgen dan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Als een nog bestaande Senaat van notabelen kan dus worden genoemd de *Belgische Senaat*, al moet worden geconstateerd, dat er in feite geen verschil bestaat in maatschappelijke standing tussen de leden van beide Kamers.

Over de staatsrechtelijke verhoudingen en de positie van de Senaat bij onze zuiderburen mogen hieronder enige opmerkingen volgen.

## BELGIË

In België ontstond na 1830 geleidelijk een overwicht van het ministerie; er was aanvankelijk nog geen partijvorming, deze ontstond — als in ons land — onder invloed van de schoolstrijd en de actie voor uitbreiding van het kiesrecht<sup>94</sup>. Na 1894 is het zwaartepunt bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers komen te liggen, vooral na 1918 toen voortdurend met coalitiekabinetten moest worden gewerkt, wier program als het ware een steeds opzegbaar contract tussen de politieke partijen vormde<sup>95</sup>. Tussen de beide wereldoorlogen en ook daarna tot 1950, in welk jaar de Christelijke Volkspartij de absolute meerderheid in de Kamer behaalde, was er daarom, evenals in Frankrijk, een grote ministeriële instabiliteit; van november 1918 tot mei 1940 waren er 18 kabinetten<sup>96</sup>. Omdat geen enkele partij de meerderheid had waren de coalitiekabinetten innerlijk labiel, hetgeen nog werd verergerd door de invloed van extra-parlementaire organisaties en met name van de partijen. Er was grote invloed van en overleg met de partijbesturen bij de kabinetsformatie<sup>97</sup> en de ministers beschouwden zich slechts als de vertegenwoordigers van hun partij in het kabinet<sup>98</sup>. Sedert 1944 is ook in België wel een toeneming van de kracht van het kabinet merkbaar, zij het voornamelijk als gevolg van externe factoren<sup>99</sup>.

<sup>93</sup> Vg. Prélôt, Précis de Dr. Const., bl. 164 en 193; Laferrière, Manuel de Dr. Const., bl. 192 nt 1; J. S. Bartstra, Handboek tot de Staatskundige Geschiedenis der landen van onze beschavingskring van 1648 tot heden, dl III 1815—1871, 's-Hertogenbosch, 1951, bl. 176.

<sup>94</sup> Vg. De Jong, Pol. Org., bl. 174 e.v.; Duynstee, praecadvies over Nederlands en Belgisch staatsrecht, Annalen van het Thijmgenootschap, jg. XXXIX, afl. I, april 1951, Utrecht, bl. 48 en 49.

<sup>95</sup> Vg. De Jong, bl. 190/1, 202 en 204.

<sup>96</sup> Een staatje van deze 18 kabinetten bij Höjer, Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940, bl. 369; een analyse op bl. 313/8.

<sup>97</sup> Vg. Wigny, Droit Constitutionnel, (I) bl. 458/9; Mast, Overzicht van het Grondwettelijk Recht, (II) bl. 216/7.

<sup>98</sup> Vg. Duynstee, bl. 56/7; De Jong, bl. 203/5. Vg. over de Belgische partijen Höjer, in het bijzonder bl. 31/59; De Jong, in het bijzonder bl. 228/53.

<sup>99</sup> Het program der coalitiekabinetten bleef een contract, waarover ook buiten-parlementair overleg plaats vond; vg. De Jong, bl. 224.

De grote meerderheid der wetsontwerpen is afkomstig van de regering, maar er is toch nog wel enig parlementair initiatief, jaarlijks ongeveer een tiental voorstellen. Ongeveer een vierde van de ontwerpen wordt tegenwoordig het eerst bij de Senaat ingediend; de uitgavenwetten worden volgens een gentlemen's agreement van 1948 zoveel mogelijk gelijkelijk verdeeld over Kamer en Senaat voor de eerste indiening, de middelenwet wordt daarentegen als regel het eerst ingediend bij de Kamer<sup>100</sup>. Gemiddeld besteden Kamer en Senaat beide 40 % van hun tijd aan de behandeling van het budget<sup>101</sup>. De Senaat heeft volkomen dezelfde rechten als de Kamer<sup>102</sup>. Beide hebben recht van amendement; zo nodig wordt het ontwerp heen-en-weer gezonden tot overeenstemming is bereikt. De wetsontwerpen en de begrotingshoofdstukken worden zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers als in de Senaat enkel onderzocht door de bestendige commissiën, voor elk departement één. Van de afdelingen van de Kamer wordt slechts in uitzonderingsgevallen, bij zeer belangrijke politieke onderwerpen, gebruik gemaakt<sup>103</sup>. De Senaat kent naast de vaste commissies enkel — evenals trouwens de Kamer — bijzondere commissies voor speciale onderwerpen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers, sedert de wet van 27 maart 1948 gekozen volgens algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht, bestaat thans krachtens een wet van 18 mei 1949 uit 212 afgevaardigden, rechtstreeks proportioneel per provincie gekozen. Sedert de Grondwetsherziening van 15 oktober 1921 worden de Senatoren als volgt gekozen: de helft van het aantal volksvertegenwoordigers (dus thans 106) rechtstreeks proportioneel per provincie uit 21 categorieën van verkiesbaren<sup>104</sup>, voorts 46 proportioneel per provincie door de provinciale raden, met een minimum van 3 per provincie<sup>105</sup>, ten slotte vervolgens nog 23 bij coöptatie proportioneel door de leden van de beide eerste groepen<sup>106</sup>. De zonen van de Koning zijn met het bereiken van de achttienjarige leeftijd van rechtswege lid, doch eerst stemgerechtigd wanneer zij 25 jaar zijn geworden<sup>107</sup>. De leden van beide Kamers worden gekozen voor vier jaar. Is de minimum-leeftijd voor een Kamerlid 25 jaar, voor een Senator bedraagt hij daarentegen 40 jaar<sup>108</sup>. De gemiddelde leeftijd was in 1949 voor de Volksvertegenwoordigers ruim 48 jaar en voor de Senatoren ruim 56 jaar<sup>109</sup>.

<sup>100</sup> Vg. Goossens, *Le Bicaméralisme en Belgique*, in *Rev. Int. des Sc. Adm.*, 1951, nr 2, bl 292 en 295; Mast, *Overzicht*, bl. 119/20; dezelfde, *Samenstelling en bevoegdheid van de Belgische Senaat*, praeadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, *Jaarboek II—1948*, Zwolle, bl. 22.

<sup>101</sup> Vg. Goossens, bl. 295 nt 60.

<sup>102</sup> Zie Wigny, bl. 471, over enkele verschillen in bevoegdheid. Er is een gentlemen's agreement t.z.v. voorrang van de president van Kamer of Senaat; vg. Wigny, bl. 472; Mast, *Overzicht*, bl. 118; Goossens, bl. 280/1.

<sup>103</sup> Van 1946 tot 1949 slechts 2 keer; vg. Mast, praeadvies, bl. 23; Duynstee, bl. 63; Goossens, bl. 287/8. Artt. 55 en 62 van het Regl. v. Orde van de Senaat.

<sup>104</sup> Art. 56 bis der Grw.; vg. Mast, *Overzicht*, bl. 115/6, en praeadvies, bl. 19; Goossens, bl. 278.

<sup>105</sup> Eén Senator per 200.000 inwoners der provincie; bij een excedent van meer dan 125.000 één Senator meer.

<sup>106</sup> Vg. Mast, *Overzicht*, bl. 117; Goossens, bl. 276/7; Duguit, *Traité de Dr. Const.*, dl II bl. 544/5.

<sup>107</sup> Art. 58 der Grw.; vg. De Jong, bl. 211.

<sup>108</sup> Art. 56 der Grw.

<sup>109</sup> Vg. Goossens, bl. 286 nt 40.

Tegelijk met de Senaat kunnen ook de provinciale raden worden ontbonden, hetgeen in feite steeds is geschied <sup>110</sup>.

De Belgische Senaat van 1831 <sup>111</sup>, wiens leden werden gekozen uit de hoogstaangeslagenen, was politiek nogal reactionair en sociaal zeer behoudensgezind. Desniettemin was er zelden een conflict met de Kamer <sup>112</sup>, en er ging slechts geringe preventieve werking van hem uit <sup>113</sup>. De Senaat van 1893 <sup>114</sup>, evenals zijn voorganger voornamelijk een *chambre des propriétaires*, had eveneens weinig invloed <sup>115</sup>. Na 1921, nu door de muntdevaluatie vrijwel iedereen tot Senator kan worden gekozen, is de betekenis van de Senaat geleidelijk toegenomen, al bleef de Kamer het belangrijkste politieke lichaam en waren er geen ernstige conflicten tussen beide. Na 1944 verwierp hij zelfs enige keren een begroting, terwijl in juli 1946 een uitdrukkelijke weigering van het vertrouwen de val van het kabinet-Van Acker tengevolge had <sup>116</sup>. Practisch is er geen verschil in de soort van mensen, die in Kamer en Senaat zitting hebben <sup>117</sup>; in beide treft men voornamelijk advocaten en mensen met een ander vrij of zelfstandig beroep aan, maar ook wel grootindustriëlen en grootgrondbezitters evengoed als arbeiders, ambachtslieden en vakverenigingsbestuurders <sup>118</sup>; er is een grote verscheidenheid van beroepen. Mede door het bezit van het recht van amendement en omdat het aantal leden van beide vergaderingen elkaar niet veel ontloopt, is de activiteit van de Senaat steeds meer gelijk geworden aan die van de Kamer <sup>119</sup>. Zijn werkzaamheid is een simpele revisie, zij het somtijds oppervlakkig of gehaast <sup>120</sup>. Er mag wel worden ondersteld, dat zijn bestaan een matigende invloed heeft op overdreven eisen van de Kamer, en omgekeerd <sup>121</sup>. De Senaat oefent een belangrijke invloed uit, maar hij is wel zo verstandig het niet op openlijke conflicten te laten aankomen; van de houding van de Franse Sénat zal wel een stimulerende werking zijn uitgegaan.

#### 4. In een eenheidsstaat. Representatie van het gehele volk

We komen nu bij de Senaat als een vertegenwoordiging van het gehele volk. Deze vertegenwoordiging kan tot stand worden gebracht op de

<sup>110</sup> Art. 56 quater der Grw.; vg. Goossens, bl. 288/9.

<sup>111</sup> Vg. Smets, *La Réforme du Sénat*, bl. 57/8; Goossens, bl. 271/2.

<sup>112</sup> Vg. Smets, bl. 63 e.v.; Van den Heuvel, voorwoord bij Pyfferoen, *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas*, bl. XV e.v.; Goossens, bl. 273 nt 11.

<sup>113</sup> Aldus Van den Heuvel, t. a. p., bl. XV.

<sup>114</sup> Vg. Smets, bl. 171/3; Goossens, bl. 273/4.

<sup>115</sup> Vg. Smets, bl. 177 e.v.; Goossens, bl. 274 nt 15; De Jong, bl. 174.

<sup>116</sup> Vg. De Jong, bl. 225/6; Goossens, bl. 298 nt 65. Zie ook Höjer, bl. 346/8.

<sup>117</sup> Vg. Goossens, bl. 281 e.v.; Duynstee, bl. 62.

<sup>118</sup> Vg. Goossens, bl. 283 nt 36.

<sup>119</sup> Vg. Goossens, bl. 290 nt 48 (in 1947/8 Kamer 104 openbare en 318 commissievergaderingen, Senaat resp. 97 en 309; Kamer 2636 blz. Hand., Senaat 2155), en bl. 301.

<sup>120</sup> Vg. Goossens, bl. 302 en 304.

<sup>121</sup> Vg. Goossens, bl. 302.

Zie voor de enkele gevallen, bijna identiek met die in ons land, waarin een Verenigde Vergadering der Kamers bijeenkomt: art. 79, 81, 82 en 85 der Grw.; Mast. *prae-advies*, bl. 20; Wigny, bl. 472/4; Goossens, bl. 299.

Ik noem nog: Etienne Bastien, *Het Belgische parlement*, in T. v. O. 1946, bl. 65; N. H. Muller, *De Belgische Senaat*, in T. v. O. 1949, bl. 114/5. Voorts over land en volk van België het boek van H. D. de Vries Reilingh, met medewerking van M. Vanhaegendoren, getiteld „België”, Meppel, 1953.

grondslag van rechtstreeks algemeen individueel kiesrecht danwel langs de weg van getrapte verkiezingen. Er zijn verschillende motieven aangevoerd om het tweekamerstelsel te behouden, ook wanneer de Senaat evenals de Kamer moet worden gezien als een vertegenwoordiging van het gehele volk. Te noemen vallen de bolwerktheorie, de revisietheorie van Krabbe, de evenwichtstheorie en de bescherming van minderheden.

Bij de bolwerktheorie vormt de Senaat het middel om de democratische vloed van de Kamer te keren. Wanneer het kiesrecht over steeds bredere lagen van de bevolking wordt uitgebreid zal het nodig blijken de Kroon en die groepen van de bevolking, welke het meeste belang hebben bij een geordende gang van zaken, tegen onredelijke eisen van de door het volk gekozen Kamer in bescherming te nemen. Men is bevreesd voor de „Umwertung aller Werte” welke van de toeneming van de macht van het volk wel het gevolg moet zijn, en daarom is het nodig tegen de onontkoombare uitbreiding van het kiesrecht een dam op te werpen in de vorm van een Senaat, die door zijn wijze van samenstelling voldoende waarborgen biedt voor het behoud van al datgene, wat men als de grondslag van de maatschappij beschouwt<sup>122</sup>. Deze theorie, die in feite slechts een uitwerking is van de gedachte, welke ten grondslag ligt aan een adelskamer of een kamer van notabelen, mag tegenwoordig wel als verlaten worden beschouwd<sup>123</sup>; zij vormde een belangrijk argument bij het behoud van onze Eerste Kamer in 1848 en bij de instelling van de Franse Sénat onder de Derde Republiek in 1875.

Verwant aan de bolwerktheorie, maar tevens een overgang vormende tot de andere zoëven genoemde theorieën is het argument, dat in de Senaat een rem moet worden gezien tegen overijling door de Kamer en het toegeven aan de waan van de dag<sup>124</sup>. Dit argument moet worden gezien in het licht van de staatkundige verhoudingen van de vorige eeuw, toen de leden van de Kamer werden gekozen zonder partij-organisaties, dus als enkelingen, die zich een zeer grote vrijheid konden veroorloven. In de Kamer bestond niet of slechts weinig partijbinding, zodat de leden min of meer onvoorbereid, onder invloed van zekere feiten of stemmingen en wellicht zelfs demagogische beïnvloeding, zich tot onverantwoordelijke besluiten konden laten drijven. Voor overijling bestaat tegenwoordig weinig gevaar: een voornamelijk klacht van de tegenstanders van het parlementaire stelsel is juist, dat het veel te langzaam werkt en soms zelfs achter de feiten aanloopt<sup>125</sup>. Ook de vrees voor de „waan van de

<sup>122</sup> Vg. in verband met de gelijke vrees voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de Korte Staatkundige Kroniek door C. W. de Vries, in E.-S.B. 12 okt. 1949 bl. 809/11.

<sup>123</sup> Vg. Oud in de Tw. K. 22 nov. 1921, Hand. 1921/2 bl. 579; Van Schaik 23 nov. 1921, bl. 638; Oud, Const. Recht, dl I bl. 454/6.

<sup>124</sup> Vg. The Federalist nr LXII (Hamilton of Madison); Bagehot, The English Constitution, bl. 107; de verdediging van de Eerste Kamer door Raepsaet als een rem tegen welsprekendheid en wreedheid (Mirabeau, Robespierre); de beschouwingen van regering en Kamers bij de Grondwetsherziening van 1848; De Vos van Steenwijk en Van der Feltz in de E. K. op 5 april 1922, Hand. 1921/2 bl. 600 en 618; Laferrière, bl. 627. Tegen een revolutie kan de Senaat natuurlijk ook niets doen; “In a time of revolution there are but two powers, the sword and the people”, schrijft Bagehot op bl. 105 terecht.

<sup>125</sup> Vg. Lees-Smith, Second Chambers, bl. 34; Laski, Parl. Gov. in Engl., bl. 116.

dag" is niet actueel, hoewel moet worden erkend, dat de Kamer op bepaalde terreinen kan komen onder een soort algemene psychologische druk van de openbare mening en van zekere belangengroepen.

De revisiethoorie van Krabbe beoogt een revisie in die zin, dat de Senaat de besluiten van de Kamer heeft te toetsen aan het inzicht van de meerderheid der kiezers. Gegeven de opvatting van Krabbe, dat het rechtsbewustzijn van de meerderheid de grondslag is voor de gelding van het recht<sup>126</sup>, kan er natuurlijk slechts één vertegenwoordigend lichaam zijn. Maar dit lichaam is niet onfeilbaar, en noodzakelijke voorwaarde voor de geldigheid der wet blijft, dat de Kamer op het oogenblik van haar beslissing werkelijk de rechtsovertuiging van de meerderheid des volks representeerde. De beslissing of dit het geval was kan moeiliik aan haar zelf worden overgelaten, en daarom „is er nog een ander lichaam noodig dat aan de wetgeving deelneemt dan de Volkskamer zelve en dat daarbij zich plaatst op het standpunt, niet: of de wet naar zijn oordeel is in 's lands belang, maar of de wet, die door de Tweede Kamer werd aangenomen, al dan niet overeenstemt met 's volks rechtsovertuiging en mitsdien die Kamer op het oogenblik der stemming wel ten volle het karakter bezat van orgaan dier rechtsovertuiging”<sup>127</sup>.

Men moet zich toch wel afvragen, hoe een Senaat ooit de zekerheid kan hebben, dat een beslissing van de Kamer werkelijk het rechtsbewustzijn der meerderheid representeert, waarbij men dan nog in het midden kan laten dat over veruit de meeste zaken slechts een zeer geringe minderheid van het volk zich een overtuiging vormt<sup>128</sup>. Wat Krabbe hier van een Senaat verlangt, kan naar redelijkheid niet aan een uit mensen samengesteld orgaan worden opgedragen, m.a.w. ook de beslissing van de Senaat moet wel een politieke zijn. Vooral bij een tweepartijensysteem als in Engeland en de Verenigde Staten zal een Senaat in deze opvatting wel niet anders kunnen doen dan de beslissing van de Kamer zonder meer aanvaardden, althans gedurende het eerste jaar of de eerste jaren van een nieuw gekozen Kamer; eerst aan het eind van een legislatieve periode zal hij soms met recht — bij voorbeeld blijkende uit de uitslag van tussentijdse verkiezingen — kunnen staande houden, dat de meerderheid bezig is te verkeren in een minderheid.

In de evenwichtstheorie fungeert de Senaat als bewaker van de continuïteit in het staatsleven, als vertegenwoordiger van het volk niet in

---

<sup>126</sup> Vg. H. Krabbe, De moderne Staatsidee, Den Haag, 1915, bl. 58 e.v.; dezelfde, De „innerlijke waarde” der wet, rectorale oratie 8 febr. 1924 Leiden; J. C. Coebergh, Moderne rechtsvormingstheorieën, diss. Utrecht 8 juli 1932, bl. 121/30. Critiek o.a. bij Struycken, De Grondwet — Haar karakter en waarde, Arnhem, 1914, bl. 16 e.v.; F. G. Scheltema, Werkelijkheid, recht en gerechtigheid, in Verspr. Geschr., Groningen 1953, bl. 5/15; Paul Scholten, Verzamelde Geschriften, dl I, Zwolle, 1949, bl. 109 e.v., 155/6 en 369/71. Vg. ook Duynstee, Regering, Volk, Parlement, in Kath. Stk. Mndshr., april en mei 1955, bl. 41/54 en 90/102.

<sup>127</sup> Krabbe, De Eerste Kamer, in Verspreide Opstellen, bl. 170; uitwerking op de volgende bladzijden; bij deze functie van een Senaat past uiteraard geen recht van amendement — bl. 174/6. In gelijke zin als Krabbe: Van der Goes van Naters, De leiding van den Staat, bl. 92/3. Vg. over het denkbeeld van Krabbe ook Kramer, bl. 122 e.v.

<sup>128</sup> Men denke aan de geringe belangstelling bij referendums; Struycken, t. a. p. bl. 19 nt 2.

zijn momentele politieke samenstelling maar in zijn historische configuratie. Naast de dynamiek van de rechtstreeks door het volk gekozen Kamer moet de Senaat een regulerende en stabiliserende factor in het staatsleven vormen<sup>129</sup>. Ook deze theorie heeft elementen van het voorafgaande, maar het optreden van de Senaat behoeft niet bepaaldelijk conserverend te zijn, het is meer bedoeld om te bereiken, dat de rechtsontwikkeling geleidelijk verloopt. Met een door Loeff<sup>130</sup> in ons land geïntroduceerde gedachte kan men zeggen, dat de Senaat heeft te letten op het eerbiedigen van de „idée gouvernementale”, de concrete staatsidee van de staatsgemeenschap.

Het ligt voor de hand, dat de Senaat zijn matigende en stabiliserende functie in de eerste plaats moet uitoefenen tegenover de dynamiek van de Kamer. Vooral bij een tweepartijensysteem is het geenszins ondenkbaar, dat een partij, die wellicht tientallen jaren in de oppositie is geweest, zodra zij aan de macht komt terstond op grote schaal en op vrijwel alle terreinen zeer ingrijpende hervormingen wil doorvoeren. Die hervormingen kunnen zeer wel door de toestand van het land zijn geboden, en de partij weet zich gesterkt door het mandaat dat de kiezers haar hebben gegeven, maar men kan ook te vlot van stapel lopen en daardoor bij de minderheid, wier rechten toch ook moeten worden geëerbiedigd en die toch altijd nog vrij aanzienlijk zal zijn, grote weerstanden althans grote ontevredenheid oproepen. Weliswaar moet de partij, welke de macht heeft veroverd, er terdege rekening mede houden, dat zij na afloop van de legislatieve periode het oordeel van de kiezers moet weten te doorstaan, maar zij kan in overmoedig vertrouwen of ook wel uit overweging, dat wat eenmaal gebeurd is dan toch maar is bereikt en niet zo gemakkelijk meer ongedaan wordt gemaakt, een stortvloed van hervormingen doorvoeren, waarvoor bij enige, op zich toch wel wenselijke, geleidelijkheid wellicht een belangrijk groter aantal jaren nodig zou zijn geweest.

Wanneer — zoals in ons land en in Frankrijk — permanent een coalitie moet worden gevormd om tot de samenstelling van een kabinet en van een zich daarbij voegende Kamermeerderheid te geraken, zal het regeringsprogram betrekkelijk vaag worden gelaten, maar dit sluit niet uit dat het kabinet onder de drang van uiterlijke omstandigheden of van partijen, welke een sterke positie in het kabinet hebben weten te verwerven, niettemin een krachtig beleid voert, dat ook op verreikende hervormingen is gericht. De Kamermeerderheid kan bestaan uit partijen, die noch naar rechts noch naar links een andere combinatie begeren; zij weet zich mede-verantwoordelijk voor de gang van 's lands zaken en zal dan in veel gevallen wel niet anders kunnen doen dan de voorstellen van het kabinet, voor zover zij geen principiële bezwaren oproepen, zij het wellicht met tegenzin, te aanvaarden. Min of meer belangrijke amendering bij de schriftelijke voorbereiding, het commissoriale overleg of de openbare behandeling van een wetsontwerp zal toch maar zelden wezenlijke veranderingen kunnen aanbrengen.

<sup>129</sup> Vg. Anema in de E. K. op 5 april 1922, Hand. 1921/2 bl. 615; Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, bl. 182/3; F. Goseling, in Kath. Stk. Mndscr., febr./mrt 1951 bl. 39.

<sup>130</sup> J. J. Loeff, Katholicisme, Verdraagzaamheid en Democratie naar Nederlandse Verhoudingen, het principiële aspect, rede 2 sept. 1950, Centrum voor Stk. Vorming, Den Haag, 1950.

Met de uitzonderingen die de regel bevestigen, bestaat er in het algemeen in onze westerse democratieën een grote binding tussen kabinet en Kamermeerderheid. Het sprekendst is zij in Engeland; minder sprekend maar toch wel reëel in ons land; ondanks de regelmatige wisseling van ministeries, die echter grotendeels op dezelfde partijen steunen, en gegeven het Franse individualisme, toch wel vrij sterk in Frankrijk. De situatie is in elk land verschillend, ook de staatsrechtelijke verhouding tussen regering en parlement, maar dat neemt niet weg, dat overal dezelfde tendenzen vallen waar te nemen. Deze tendenzen, welke hieronder in het kort worden gememoreerd, maken naar mijn mening een reviserende instantie in de wetgeving en een tweede orgaan voor de controle op het bestuur toch wel onontbeerlijk.

In de eerste plaats is daar de invloed van de partijvorming. De volksvertegenwoordigers komen naar voren in en door een partij; meestal is het praktisch onmogelijk zonder de steun van een partij een kamerzetel te veroveren. De volksvertegenwoordiger is onderworpen aan zekere partijdiscipline, in de ene partij meer in de andere minder, maar hij zal zich niet als een eenling kunnen gedragen. Hij zal toch bepaalde directieven van het partijbestuur niet naast zich kunnen neerleggen. De invloed van de kiezers op de partij kan betrekkelijk gering zijn; zij wordt dikwijls meer bewogen door politiek verwante belangenorganisaties, met name de grote vakverenigingen, agrarische, commerciële en industriële instellingen. Hoe de kiezer stemt is, afgezien van de geloofsovertuiging bij confessionele partijen, in laatste instantie meer een kwestie van mentaliteit, welke op haar beurt wordt beïnvloed door de levensbeschouwing, door traditie, door maatschappelijke positie, door meer of minder kritisch onderscheid<sup>131</sup>, dan van keuze van een partijprogramma, dat vooral bij een tweepartijensysteem, wanneer het er om gaat de "floating vote" te winnen, zeer algemeen kan worden gehouden<sup>132</sup>.

Vervolgens vallen te noemen de invloed van het ambtelijk apparaat, welke vooral bij een korte ambtsduur van de ministers zeer groot kan zijn; de „pressure” van allerlei private belangen of belangengroepen op de leden van de volksvertegenwoordiging, te groter naarmate de partijorganisatie minder straf is en de volksvertegenwoordiger bij een districtenstelsel meer rekening moet houden met de belangen van de kiezers wier stem hij nu eenmaal nodig heeft om herkozen te worden; en de inschakeling tijdens de voorbereiding van wettelijke maatregelen van allerlei organen, waarin ook belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, tot het geven van advies, hetzij uit een reeds gegroeide gewoonte hetzij uit

<sup>131</sup> Vg. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, bl. 595 e.v.; M. E. and G. O. Dimock, *Am. Gov. in action*, bl. 279/81; M. V. Polak, in *N. Jb.* 1950 bl. 717.

<sup>132</sup> Vg. over partijvorming in het algemeen o.a. Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris, 1951; L. G. A. Schlichting, *Over functies en regeling van politieke partijen*, *Annalen van het Thijmgenootschap*, jg. XXXIX, afl. III, dec. 1951, bl. 261 e.v.; dezelfde, *Rechts en Links*, inaug. rede Nijmegen, Nijmegen, 1953. Over de "floating vote" o.a. Burns and Peltason, *Gov. by the People*, bl. 321 e.v.; Nilson, *Le problème des électeurs indécis*, in *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1952 bl. 56/67; artikelen in *De Tijd* van 23 jan. en 2 febr. 1950. Over de verschillende aspecten van de Britse verkiezingen in oktober 1951 een negental artikelen in de *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1952 bl. 213/311.



krachte van een wettelijk voorschrift<sup>133</sup>. Door een en ander wordt wel een veelzijdig contact met het maatschappelijk leven in al zijn geledingen bereikt, maar bestaat toch ook het gevaar dat de Kamer haar zelfstandig oordeel verliest<sup>134</sup>.

Voorts geschieden de werkzaamheden van het parlement zelf steeds meer in commissoriale vorm, met name in commissies voor bepaalde onderwerpen of voor bepaalde departementen. Het verst gaat men wel in Italië, waar de beide Kamers — de Kamer van Afgevaardigden en de Senaat — ook de aanneming van wetsontwerpen, met zekere uitzonderingen, aan de competente commissies kunnen overlaten en dit in feite ook doen<sup>135</sup>. De commissoriale behandeling in vaste commissies schept het gevaar van eenzijdig specialisme<sup>136</sup>, van onevenredige druk door belangengroepen, van verlies van noodzakelijke openbaarheid, van infiltratie met het standpunt der regering of omgekeerd rivaliteit met de ministers. En bij de vorming van parlementaire commissies behoeft het niet te blijven; ook binnen de parlementaire fracties vindt wel commissievorming plaats<sup>137</sup>. Ook worden door de partijen zelf of door geëliëerde lichamen wel speciale commissies ingesteld om over bepaalde onderwerpen te rapporteren<sup>138</sup> of zelfs adviserende colleges ter voorlichting van de Kamerfractie.

De moeilijkheden van parlementaire contrôle op het bestuursbeleid worden verzwaaard door de toenemende delegatie van wetgeving, welke overigens bij de tegenwoordige omvang van de overheidsbemoeiingen en van de subsidiëringen uit de publieke kas<sup>139</sup> welhaast onvermijdelijk is, en door het systeem om zeer algemeen gestelde verbodsbepalingen met een min of meer algemene ontheffingsmogelijkheid te redigeren. Formeel-juridisch wordt de burger gebonden door de wet, maar in feite door wetgeving, richtlijnen of bestuursmaatregelen van de Kroon, van ministers of van ambtenaren, welke grotendeels buiten de openbaarheid tot stand komen. Hierdoor ontstaat het gevaar van perfectionnisme van de zijde der specialisten, waarbij door het incidenteel en persoonlijk

---

<sup>133</sup> Vg. b.v. artt. 10, 11 en 19 van de Wet toezicht credietwezen, art. 14 van de Winkelsluitingswet 1951. Ik noem hier de Sociaal-Economische Raad, de Onderwijsraad, de Nationale Woningraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, organisaties op het gebied van de Gezondheidszorg enz.

<sup>134</sup> Vg. Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie*, bl. 150/1; A. M. Donner, in *Best. Wet. 1954*, bl. 313/4. De deskundigen in de fracties hebben dikwijls ook weer zitting in de adviescolleges, b.v. de S.E.R.

<sup>135</sup> Vg. *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1954 bl. 837/42 en 861/2.

<sup>136</sup> Vg. het rapport van de commissie-Witteveen, bl. 10/1.

<sup>137</sup> Vg. voor Engeland: De Jong, *Pol. Org.*, bl. 67 en 98. Voor de Labour party een artikel van James Macgregor Burns in *The Am. Pol. Sc. Rev.*, 1950 bl. 855 e.v., in het bijzonder bl. 859; en Morrison, *Gov. and Parl.*, bl. 125 (in 1952/3 10 „area groups” en 14 „subject groups”) en bl. 134 (10 „subject groups” in het House of Lords).

<sup>138</sup> Te denken valt aan de rapporten van het Centrum voor Staatskundige Vorming, van de Dr. Wiardi Beckmannstichting, van de Dr. Kuypersstichting, en van de Prof. mr. B. M. Teldersstichting.

<sup>139</sup> Vg. over subsidiëring door de overheid o.a. *Best. Wet. 1952*, bl. 61/178, en 1953, bl. 277/321; *Rev. Intern. des Sciences Administratives*, 1952 bl. 283 e.v.; S. W. Couwenberg, *Het Particuliere Stelsel*, Alphen a/d Rijn, 1953.

karakter der beslissingen licht de indruk van willekeur en van détournement de pouvoir wordt gewekt <sup>140</sup>.

De genoemde factoren, naar gelang van tijd en plaats in verschillende mate aanwezig, nl. de overheersende positie van het kabinet, de binding tussen kabinet en Kamermeerderheid, een zekere mate van afhankelijkheid der Kamerleden van partijorganisaties of van hun kiezers, de „pressure” van belanghebbenden, de inschakeling van adviserende belangenvertegenwoordigingen, de commissoriale behandeling, de delegatie van wetgeving, het systeem van algemene verbodsbepalingen, en ambtelijk perfectionnisme, zijn alle van invloed op de inhoud der langs de weg van samenwerking tussen regering en parlement tot stand te brengen wetgeving en op de wijze, waarop het bestuur wordt uitgeoefend. Zij zijn evenzovele motieven om enerzijds bij de wetgeving een reviserende instantie in te schakelen en anderzijds de contrôle op het bestuursbeleid niet enkel in handen van de Kamer te laten. Een „herhaalde beoordeling zal de waarschijnlijkheid van een juist en onbevangen oordeel van de volksvertegenwoordiging vergroten en in het bijzonder haar onafhankelijkheid en onbevangenheid t.a.v. de regering beter waarborgen”, aldus het rapport van de commissie-Witteman <sup>141</sup>.

Na de behandeling van de bolwerktheorie, van Krabbe's revisiethorie, en van de evenwichtstheorie, valt nog iets te zeggen over de bescherming van minderheden als motief voor het behoud van het tweekamerstelsel. Het is wel zo, dat tegenwoordig in onze westerse democratieën een garantie tegen despotie van een enkelvoudige Kamer, in die zin, dat welbewust de rechten en overwegende belangen van een minderheid met

---

<sup>140</sup> Zie voor de ontwikkeling der delegatie in ons land tot 1940 de inaug. rede van A. L. de Block, *Toeneming van de Macht der Kroon*, Tilburg, 1938, en M. F. F. A. de Nerée tot Babberich, *Vernieuwing van de legislatieve bewerktuiging van de Kroon*, in R. M. Th. 1951 bl. 205 e.v.. Voorbeeld van een vrij algemene delegatie is art. 5 der Wet schorsing bedrijfsregelingen (wet van 11 april 1951, S. 107): Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven ter bevordering van een goede uitvoering van deze wet. Vg. ook art. 1 van de wet van 21 april 1949, S. J 180, volgens hetwelk het Grenscorrectiebesluit 1949 dezelfde kracht heeft als een wet; hierover J. M. Kan, in *De Ned. Gem.*, 1949 bl. 222/4, en in *N. Jb.*, 1949 bl. 561 e.v. Over détournement de pouvoir bestaat een uitgebreide litteratuur, die ik hier ongenoemd laat.

Vg. als een voorbeeld van perfectionnisme het oorspronkelijke voorstel tot aanvulling van de Wederopbouwwet met een nieuw art. 22a, beogende gestandaardiseerde bouwvoorschriften te kunnen geven bij algemene maatregel van bestuur; *Bijl. Hand. St.-Gen.* 1950/1 nr 2204; *Hand. Tw. K.* 20 febr. en 4 mrt 1952, 1951/2 bl. 1660/73 en 1730/43; wet van 11 april 1952, S. 181. Vg. *De Gemeentestem* 7 juli 1951; *De Ned. Gem.* 3 aug. 1951, bl. 374/5; *Tijdschr. voor Volkshuisv. en Stedebouw*, juli/aug. 1951, bl. 116; *T. v. O.* 1 nov. 1951, bl. 421/2; het V.V. van de vaste commissie voor de Wederopbouw en de Volkshuisvesting van de Tw. K., gedateerd 6 nov. 1951.

<sup>141</sup> Bl. 15. Vg. Amery, *Thoughts on the Constitution*, bl. 61: "The greater the danger of the House of Commons increasingly consisting of representatives subservient to their electors or to the party machine, the more essential is it that the House of Lords should be representative in the wider sense of embodying the typical characteristics of the nation, its individuality, its independence, its broad tolerance and love of compromise". Zie in verband met het voorgaande ook: Carl J. Friedrich, *Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaires*, in *Rev. Intern. d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, IV, 1954, bl. 126/34.

voeten worden getreden, overbodig mag worden geacht. In het verleden was dit anders, de geschiedenis heeft daarvan wel enkele voorbeelden te zien gegeven<sup>142</sup>. Godsdienstige en staatkundige onverdraagzaamheid wordt nu gelukkig nog slechts bij kleine minderheden aangetroffen. Dit neemt echter niet weg, dat de sterke binding tussen het kabinet en een bepaalde meerderheid in de Kamer kan leiden tot het doordrijven van bepaalde politieke programpunten, waardoor toch eigenlijk onnodig gerechtvaardigde opvattingen en verlangens van de minderheid worden ter zijde geschoven.

Het algemeen welzijn wordt in de regel zeker geschaad, wanneer onvoldoende rekening wordt gehouden met de opvattingen der politieke minderheid. Een kenmerk van de democratie behoort ook te zijn de eerbied voor de overtuiging van anderen. Corry<sup>143</sup> schrijft terecht: "democracy is as much a matter of gaining the consent of minorities as it is of giving effect to the will of the majority". Mede hierin ligt de betekenis van het erkennen van de oppositie. Hoever het rekeninghouden met de opvattingen der oppositie moet gaan, zal in elk voorkomend geval opnieuw moeten worden overwogen. Dit is veelal afhankelijk van tijd en plaats; het karakter van het partijwezen, de maatschappelijke omstandigheden, het volkskarakter, de mate van geestelijke en politieke verscheidenheid, en natuurlijk ook het concrete onderwerp dat ter sprake is, spelen hierbij een rol. Het lijkt bepaald toch wel aanbevelenswaardig, het oordeel omtrent de mate, waarin met de opvattingen van de minderheid moet en kan worden rekening gehouden, niet alleen over te laten aan het kabinet met de nauw verwante Kamermeerderheid, maar ook voor te leggen aan een Senaat<sup>144</sup>.

De motieven voor het behoud van een Senaat als een vertegenwoordiging van het gehele volk spelen veelal gezamenlijk een rol, wanneer tot de instelling van een Senaat wordt overgegaan en de vraag aan de orde komt, welke samenstelling en welke bevoegdheden aan zodanige Senaat moeten worden gegeven. Bij de instelling van de Conseil de la République in de Franse constitutie van 27 oktober 1946 zullen, naast de herinnering aan de ongelukkige ervaringen welke op politiek gebied juist in het verleden waren opgedaan wanneer met een enkelvoudige Kamer werd volstaan — het schrikbewind onder de constitutie van 3 september 1791 en de staatsgreep van Louis Napoléon onder de constitutie van 4 november 1848 —, met name de vrees voor een linkse meerderheid en het

<sup>142</sup> Vg. Marriott, Second Chambers, hfdst. III "The Unicameral Experiment", bl. 21 e.v., over de periode van 19 mrt. 1649, afschaffing van het House of Lords door het Rompparlement, tot 1 mei 1660; Frankrijk onder de constitutie van 3 sept. 1791. Vg. ook J. Paulus, De Hoogerhuizen in Europa en Amerika, 1886, bl. 18 e.v.

<sup>143</sup> Democratic Government and Politics, bl. 101. Vg. ook Ilbert and Carr, Parliament, bl. 203/4.

<sup>144</sup> Het probleem van de betekenis, welke moet worden toegekend aan de stem der minderheid, kwam vooral naar voren na de zeer minimale verkiezingswinst van de Engelse Labour Party op 23 februari 1950: Labour 315 zetels, conservatieven 297, liberalen 9, overigen 4. In het Lagerhuis van 8 november 1951 was het niet veel anders: behalve de onpartijdige speaker, 320 conservatieven, 295 Labour, 6 liberalen en 3 overigen. In België behaalde de Christelijke Volkspartij na de verkiezingen van 4 juni 1949 zowel in de Kamer als in de Senaat de absolute meerderheid, zij het dan niet meer dan de helft plus één.

verlangen naar een zekere stabiliteit in het staatsleven een rol hebben gespeeld.

Hieronder mogen enige korte beschouwingen volgen over de samenstelling, de bevoegdheden en de positie in het Franse staatsbestel, zowel wat betreft de Sénat van 1875 tot 1940 als de Conseil de la République sedert de constitutie van 1946.

## FRANKRIJK

De Sénat van de Derde Republiek was in de bedoeling van de meerderheid van de constituanten, die in 1875 een tweekamerstelsel wenste, ongetwijfeld „une assemblée essentiellement conservatrice et qui serait toujours portée à être aux côtés du gouvernement”<sup>145</sup>. Men vreesde de democratische invloed van de Chambre des députés. De Sénat van 314 leden<sup>146</sup> was door zijn wijze van verkiezing — het platteland werd zeer bevoordeeld in de samenstelling van de departementale kiescolleges<sup>147</sup> en deze bestonden in grote meerderheid uit „notabelen” — en door zijn lange zittingsduur van negen jaar, met een derde der leden aftredend om de drie jaar<sup>148</sup>, in politiek en sociaal opzicht altijd een aantal jaren achter bij de opvattingen van de Chambre des députés. De geleidelijke algemene verschuiving naar links vergrootte nog meer de afstand tussen Chambre en Sénat; de laatste vertegenwoordigde werkelijk het behoudende deel van de Franse natie<sup>149</sup>. Belangrijke fiscale, sociale of kiesrecht hervormingen vonden bij hem slechts traag gehoor<sup>150</sup>. Aan persisterende inzichten van de Chambre gaf hij echter tenslotte wel toe. Een „digue à la démocratie” is hij toch niet geworden. In de woorden van Laferrière<sup>151</sup>: „Il ne disait pas „Jamais”, mais „Pas tout de suite et moins vite”. De bevoegdheden van beide Kamers waren, behoudens een onbelangrijke beperking wat betreft de indiening van financiële wetten eerst bij de Chambre, volkomen gelijk<sup>152</sup>.

Het merendeel der Sénateurs had voor het betreden van het Palais du Luxembourg reeds een lange ervaring in plaatselijke of departementale be-

---

<sup>145</sup> Laferrière, Manuel de Droit Constitutionnel, bl. 809. Vg. over de voorgeschiedenis van de constitutionele wetten uitvoerig Prélôt, Précis de Dr. Const., nrs 156/67; Rev. Intern. d'Hist. Pol. et Const., 1955 bl. 83/150.

<sup>146</sup> Na de opheffing in 1884 van het instituut der „Sénateurs inamovibles”, werd het oorspronkelijke getal van 300 bij wet van 17 okt. 1919 vermeerderd met 14 voor Elzas-Lotharingen. De minimum-leeftijd was 40 jaar: art. 3 const. wet 24 febr. 1875 en art. 4 wet van 9 dec. 1884.

<sup>147</sup> Art. 6 wet 9 dec. 1884. Vg. de cijfers bij Pytferoen, Du Sénat en France et dans les Pays-Bas, bl. 25; Barthélemy, Le Gouvernement de la France, bl. 75; Laferrière, bl. 647 en 641 nl 1.

<sup>148</sup> Art. 6 const. wet 24 febr. 1875.

<sup>149</sup> Het electoraat voor de Sénat droeg wel het hart links maar de heurs rechts; A. M. Donner, Relativisme en Geestelijke Vrijheid, inaug. rede V. U. 10 okt. 1945, Rotterdam 1945, bl. 6. Er was een groot overwicht van de radicaal-socialistische groep; de socialisten (S.F.I.O.) konden slechts zeer langzaam binnendringen. In de jaren dertig bracht de Sénat 2 linkse kabinetten-Blum en 2 rechtse kabinetten-Tardieu en Laval ten val.

<sup>150</sup> Vg. Barthélemy, bl. 80/3; Goguel, Le régime politique français, bl. 111.

<sup>151</sup> Bl. 649; vg. Barthélemy, bl. 83; Williams, Politics in post-war France, bl. 268.

<sup>152</sup> Art. 8 § 2 const. wet 24 febr. 1875; vg. Laferrière, bl. 650/1.

stuurscolleges en dikwijls ook in de *Chambre des députés*<sup>153</sup>. Vele *Sénateurs* bezaten daarom een grote juridisch-technische bekwaamheid — vele waren ook advocaat — en een ruim inzicht in de werkzaamheden en de gang der administratie, hetgeen tot uiting kwam in hun commissoriale werk<sup>154</sup>. Het valt niet te verwonderen, dat de ministers dikwijls met een bezwaard gemoed de gang naar het Luxembourg aanvaardden, teminder nu de voorzitters der commissies uit de *Sénat* herhaaldelijk oud-ministers waren met een grotere en landuriger ervaring dan de ministers, die voor hen verschenen<sup>155</sup>.

Als een reactie tegen de macht van de *Sénat* zijn de bevoegdheden van de *Conseil de la République* aanvankelijk in de constitutie van 27 oktober 1946 zeer beperkt. Weliswaar bestaat het parlement uit de *Assemblée nationale* en de *Conseil de la République*, maar „L'Assemblée nationale vote seule la loi”<sup>156</sup> en de *Conseil* is slechts consultatief. Niettemin bleek de *Conseil* geenszins een te verwaarlozen instituut en ontwikkelde hij zich — mede door zijn wijze van verkiezing, welke veel overeenkomst vertoont met die voor de *Sénat* vóór 1940 — meer en meer tot een nieuwe *Sénat*<sup>157</sup>. Deze ontwikkeling is bevestigd door de constitutiewijzigingen, welke zijn aangebracht bij de constitutionele wet van 7 december 1954<sup>158</sup>.

De regeling van het nieuwe artikel 20 der constitutie met betrekking tot de wetgeving is nu zodanig, dat de *Conseil* voor wetsontwerpen of voor initiatiefvoorstellen<sup>159</sup>, welke bij hem worden ingediend, niet gebonden is aan een termijn in eerste lezing. Voor ontwerpen, welke hem worden toegezonden door de *Assemblée*, is hij in eerste lezing gebonden aan een termijn van twee maanden, welke termijn wordt teruggebracht tot een gelijk aantal dagen als de *Assemblée* heeft nodig gehad bij begrotings- en middelenwetten, en tot zes dagen voor de ontwerpen ten aanzien waarvan de *Assemblée* de urgentie-procedure heeft toegepast. Spreekt de *Conseil* zich niet binnen deze termijnen uit, dan wordt de wet in de door de *Assemblée* aangenomen tekst afgekondigd. Wanneer de *Conseil* bezwaren heeft of amendementen aanbrengt, begint de „navette” te werken, d.w.z. het heen-en-weergaan tussen beide Kamers tot een akkoord is bereikt; maar er is een grens gesteld, want van het ogenblik,

<sup>153</sup> Voor vele *députés* was de *Chambre* niet meer dan een springplank naar de *Sénat*; vg. Bryce, *Modern Democracies*, I bl. 267/8. Vg. ook de cijfers bij Pyfferoen, bl. 35/6 (cind 19e eeuw) en bij Finer, *The theory and practice of modern government*, Methuen, London, 1932, dl I bl. 696/7 (1930).

<sup>154</sup> Vg. Laferrière, bl. 649/50. Minder gunstig oordelend: Giraud, *La Crise de la Démocratie et les Réformes Nécessaires du Pouvoir Législatif*, Giard, Paris, 1925, bl. 102 e.v.

<sup>155</sup> Vg. Laferrière, bl. 650 nt 1; Finer, I bl. 710.

<sup>156</sup> Art. 5 en 13 const. 1946. Zie art. 20 der const., en hierover o.a. Prélôt, nrs 357 en 358; Emile Blamont, *La seconde lecture dans la constitution de 1946*, in *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1951, bl. 298/310; *Rev. du Dr. Public*, 1950 bl. 682/5, 1951 bl. 873 e.v.

<sup>157</sup> Vg. Williams, bl. 276/86.

<sup>158</sup> Vg. *Rev. du Dr. Public*, 1953 bl. 687 e.v., 1954 bl. 480/4 e.v., 1955 bl. 169/70; Goguel, *La Révision Constitutionnelle de 1954*, in *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1955 bl. 485/502.

<sup>159</sup> Parlementair initiatief is in Frankrijk niet ongewoon; volgens Goguel, *Le régime pol. Fr.*, bl. 57, ontstaat bijna 30 % der wetten uit parlementair initiatief. Vg. ook De Jong, *Pol. Org.*, bl. 117 nt 34; Williams, bl. 202/3; *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1954 bl. 809 nt 5. Vg. over „pressuregroups” in Frankrijk: verslag Franse Sociale Week 1954 in Rennes, bl. 75 e.v.; Goguel, bl. 93/108; Williams bl. 327/41; *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1955 bl. 370/83 en 736/60 (de agrarische organisaties).

dat het ontwerp voor tweede lezing door de Assemblée aan de Conseil wordt doorgezonden, beginnen weer termijnen te lopen en wel in het algemeen honderd dagen, teruggebracht tot een maand voor begrotings- en middelenwetten en tot vijftien dagen wanneer de urgentieprocedure is toegepast. Ook tijdens de „navette” gelden zekere termijnen, n.l. ten hoogste zoveel dagen als de andere Kamer heeft nodig gehad, met een minimum van zeven dagen onderscheidenlijk één dag. Na het verloop van de termijnen van honderd onderscheidenlijk dertig en vijftien dagen kan de Assemblée zich definitief uitspreken over de tekst zoals zij die het laatst heeft aangenomen, eventueel met aanvaarding van één of meer der door de Conseil daarop voorgestelde amendementen <sup>100</sup>.

Volgens de wet van 23 september 1948 is de verkiezing van de Conseil de la République als volgt geregeld <sup>101</sup>:

a) 253 leden door kiescolleges in de Franse departementen en in de overzeese departementen Guyana, Guadeloupe, Martinique en Réunion. Het getal

---

<sup>100</sup> De tekst van art. 20 const. luidt nu:

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Chambres du Parlement en vue de parvenir à l'adoption d'un texte identique.

A moins que le projet ou la proposition n'ait été examiné par lui en première lecture, le Conseil de la République se prononce au plus tard dans les deux mois qui suivent la transmission du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne les textes budgétaires et la loi de finances, le délai imparti au Conseil de la République ne doit pas excéder le temps précédemment utilisé par l'Assemblée nationale pour leur examen et leur vote. En cas de procédure d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale, le délai est de double de celui prévu pour les débats de l'Assemblée nationale par le règlement de celle-ci.

Si le Conseil de la République ne s'est pas prononcé dans les délais prévus aux précédents alinéas, la loi est en état d'être promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

Si l'accord n'est pas intervenu, l'examen se poursuit devant chacune des deux Chambres. Après deux lectures par le Conseil de la République, chaque Chambre dispose, à cet effet, du délai utilisé par l'autre Chambre lors de la lecture précédente, sans que ce délai puisse être inférieur à sept jours ou à un jour pour les textes visés au troisième alinéa.

A défaut d'accord dans un délai de cent jours à compter de la transmission du texte au Conseil de la République pour deuxième lecture, ramené à un mois pour les textes budgétaires et la loi de finances et à quinze jours au cas de procédure applicable aux affaires urgentes, l'Assemblée nationale peut statuer définitivement en reprenant le dernier texte voté par elle ou en le modifiant par l'adoption d'un ou plusieurs des amendements proposés à ce texte par le Conseil de la République.

Si l'Assemblée nationale dépasse ou prolonge les délais d'examen dont elle dispose, le délai prévu pour l'accord des deux Chambres est augmenté d'autant.

Les délais prévus au présent article sont suspendus pendant des interruptions de session. Ils peuvent être prolongés par décision de l'Assemblée nationale.

<sup>101</sup> De tekst van deze wet in de zevende editie, door Georges Berlia, van Duguit, Monnier, Bonnard, Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, Paris, 1952, bl. 607/20. Vg. Lidderdale, The Parliament of France, bl. 252/4.

Zie voor de samenstelling van de eerste Conseil volgens wet van 27 okt. 1946 Duguit, Les Const. etc., bl. 571/6; Malézieux et Rousseau, La Const. de la IV<sup>e</sup> Rép., bl. 32 e.v.; Duverger, Manuel de Droit Constitutionnel et de Science Politique, bl. 355 e.v.

der door de gemeenteraden in het kiescollege gekozen gedelegeerden is niet proportioneel: de gemeenten beneden 500 inwoners — ruim 23000 — hebben elk 1 gedelegeerde; tot 9000 inwoners loopt het aantal geleidelijk op tot 15; daarboven zijn in gemeenten tot 45000 inwoners, zomede in alle gemeenten van de Seine, alle gemeenteraadsleden gedelegeerden; de grotere gemeenten hebben een aantal supplementaire gedelegeerden naar rato van 1 op elke 5000 inwoners of fractie daarvan meer<sup>162</sup>;

b) 7 leden door de Assemblée nationale. t.w. 1 voor de Fransen in Indo-China, 3 voor de Fransen in Marokko, en 3 voor de Fransen elders in het buitenland;

c) 2 leden door de Franse afgevaardigden in Tunesische vertegenwoordigende lichamen;

d) 14 leden door de Algerijnse departementen, n.l. 7 door het college van „non-musulmans” volgens evenredige vertegenwoordiging, en 7 door het college van „musulmans” volgens het meerderheidsstelsel;

e) 44 leden door de vertegenwoordigende lichamen van de koloniale en mandaatsgebieden.

De zittingsduur is zes jaar met partiële verkiezing van de helft om de drie jaar. De minimum-leeftijd der conseillers, die zich sedert eind 1948 „Sénateurs, membres du Conseil de la République” noemen<sup>163</sup>, is vijf en dertig jaar.

Zowel de Assemblée nationale als de Conseil de la République hebben elk negentien vaste commissies van onderscheidenlijk 44 en 30 leden, welke corresponderen met één of meer ministeriële departementen<sup>164</sup>. Vooral de belangrijke commissies hebben grote invloed en zijn veelal de rivalen van de ministers<sup>165</sup>. Basis voor de openbare behandeling van wetsontwerpen in de plenaire zitting zowel van de Assemblée als de Conseil is in de regel niet het

---

<sup>162</sup> De plattelandsvertegenwoordiging is in 1948 nog aanzienlijk versterkt ten koste van de steden. De 18 grootste steden (behalve Parijs), met in totaal ongeveer de helft van het aantal inwoners der gemeenten beneden 500 zielen, kregen slechts 1236 gedelegeerden. Vg. Bruyas, in *Rev. du Dr. Public*, 1949 bl. 552/3; De Jong, bl. 135; Goguel, bl. 35 nt 6 en 7; *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1955 bl. 597/8. Er zijn ruim 37000 gemeenten beneden 9000 zielen.

Zie voor de organen van de Union française de artt. 60/82 der const.; vg. o.a. M. V. Polak, *De structuur van de Franse Unie*, in *N. Jb.* 1948, bl. 363 e.v.

<sup>163</sup> Resolutie van 16 dec. 1948; vg. Lidderdale, bl. 67 en 249; Taylor, *The Fourth Republic of France*, bl. 43.

De ministers zijn — anders dan dit bij de Sénat het geval was — niet tegenover de Conseil verantwoordelijk (art. 48 const.), en de Conseil kan dus wel inlichtingen vragen maar formeel niet interpellieren. Vg. Prélôt, nr 364; Lidderdale, bl. 267/9. In het algemeen Polak in *N. Jb.* 1947, bl. 1 e.v.

<sup>164</sup> Vg. Lidderdale, bl. 158/73; Williams, bl. 234/51; en voorts *Rev. Intern. de Dr. Comparé*, 1953 bl. 497 e.v.; *Rev. du Dr. Public*, 1954 bl. 127/72 en 722/52; *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, 1954 bl. 809/17.

Met voor sommige een iets afwijkende benaming in de Conseil de la République zijn er thans de volgende commissies: 1. Affaires Economiques, 2. Affaires Etrangères, 3. Agriculture, 4. Boissons, 5. Défense Nationale, 6. Education Nationale, 7. Famille, Population et Santé, 8. Finances, 9. Intérieur, 10. Justice, 11. Marine Marchande, 12. Moyens de Communication et Tourisme, 13. Pensions, 14. Presse, 15. Production Industrielle, 16. Reconstruction et Logement, 17. Suffrage Universel, Lois Constitutionnelles et Règlement, 18. Territoires d'Outre-Mer, 19. Travail et Sécurité Sociale.

<sup>165</sup> Vg. Prélôt, nr 327; Williams, bl. 237/9.

oorspronkelijke voorstel maar het rapport van de commissie<sup>166</sup>. Vooral in de commissies doet zich de invloed gelden van allerlei belangengroepen, temeer nu de partijdiscipline in Frankrijk, hoewel beduidend groter dan voor de laatste oorlog<sup>167</sup>, behalve in de linkse partijen nog vrij zwak is<sup>168</sup>.

### 5. *Eigen sfeer van Kamer en Senaat*

De herhaalde beoordeling van wetsontwerpen kan door de Kamer zelf geschieden, en wel door een tweede behandeling na verloop van zekere tijdsduur. In Luxemburg volstaat men met een enkelvoudige Kamer van Afgevaardigden. De wetsontwerpen zijn echter aan een tweede stemming onderworpen tenzij de Raad van State het ontwerp, zoals het bij de eerste stemming is aangenomen, heeft goedgekeurd. Als de Raad van State opmerkingen heeft gemaakt kan de Kamer tot een tweede stemming overgaan, doch tussen beide stemmen moeten minstens drie maanden zijn verlopen. In de regel wordt met de bedenkingen van de Raad van State rekening gehouden, zodat niet dikwijls een tweede stemming nodig is<sup>169</sup>. In zekere zin is in dit kleine land dus ook een tweede instantie van wetgeving ingeschakeld. Het verloop van een redelijke tijd tussen eerste en tweede lezing geeft de mogelijkheid alsnog bezwaren te uiten<sup>170</sup>.

Het blijft evenwel dezelfde Kamer, wier beslissing wordt ingeroepen. Wordt daarentegen de tweede beslissing gevraagd van een Senaat, dan heeft men met tweeërlei sfeer, karakter, mentaliteit te maken. Het lijkt niet vermetel te veronderstellen, dat er meer waarborgen voor evenwichtigheid in de van het kabinet uitgaande of aan het initiatief van Kamerleden ontsproten wetsvoorstellen aanwezig zullen zijn, wanneer rekening moet worden gehouden met twee verschillende sferen in twee Kamers, waartussen een gemiddelde moet worden gevonden, dan wanneer enkel met de sfeer van de aan het kabinet nauw verwante Kamermeerderheid rekening behoeft te worden gehouden.

De eigen sfeer van Kamer en Senaat is een product van de historische ontwikkeling van beide, van het gehalte der leden, van de aard en de procedure der werkzaamheden, van de wijze en het moment waarop de leden zijn gekozen, van de taakopvatting van de voorzitter, en niet het minst van de omstandigheid of de leden het politieke bedrijf hoofdzakelijk of uitsluitend als belangrijkste werkzaamheid beoefenen dan wel

<sup>166</sup> Vg. Rev. Fr. de Sc. Pol., 1954 bl. 829 en 833/4; Williams, bl. 234.

<sup>167</sup> Onder de Derde Republiek was er eigenlijk alleen onder de linkse partijen enige interne eenheid; vg. De Jong, bl. 113; Goguel, bl. 18 e.v.; Williams, bl. 359/63.

<sup>168</sup> Over de partijvorming onder de Vierde Republiek o.a. De Jong, bl. 138/64; Paul Marabuto, *Les Partis Politiques et les Mouvements Sociaux sous la IVe République*, Sirey, Paris, 1948, bl. 56 e.v.; Jacques Fauvet, *De Thorez à De Gaulle; Les Forces politiques en France*, Le Monde, Paris, 1950; Taylor, bl. 77/140; Goguel, bl. 81/93; Williams, bl. 44/153; Duverger in *The Am. Pol. Sc. Rev.*, 1952 bl. 1069/78.

Vg. i.v.m. de ideologische aspecten in de Franse politieke verhoudingen W. J. Schuijl, *Frankrijk, Land-Volk-Cultuur*, Baarn, 1956, hfdst. XIII, bl. 151/67.

<sup>169</sup> Vg. J. R. Stellinga, *De Raad van State in het Groothertogdom Luxemburg*, in *T. v. O.* 1952 bl. 163. Art. 59 der Luxemburgse Grondwet van 17 okt. 1868.

<sup>170</sup> Vg. punt 3 van het Bryce-report, geciteerd o.a. bij Lees-Smith, Marriott, Jennings (Parliament), Ogg, Keith (*The Const. of Engl.*), en Keith-Ridges', resp. bl. 32, 212, 421, 337, 421 en 88.



als een nevenfunctie. Het is bij vele zaken juist het verschil in mentaliteit dat tot een verschillende beoordeling der aangevoerde beweegredenen leidt. Het is geenszins zeker, dat de Senaat een bepaalde zaak in de juiste sfeer bekijkt, maar het is evenmin zeker, dat de sfeer van de Kamer, die onder min of meer sterke pressie van het kabinet, van partijorganen of van belangengroepen of onder de invloed van naderende verkiezingen kan staan, de juiste is om tot een redelijke afweging van belangen te komen.

Niet alleen voor Frankrijk is kenmerkend — het geldt waarschijnlijk ook wel voor ons land — het citaat, dat Laferrière<sup>171</sup> ontleent aan een hoge ambtenaar: „On allait au Palais Bourbon le coeur léger. Mais quand on était convoqué au Luxembourg l'équipe était sombre et préoccupée. L'accueil était courtois, les questions insidieuses, et il n'y avait pas d'espoir de s'en tirer par une pirouette ou une vague déclaration de principes. On sentait chez nos juges un bon sens imperturbable et une sereine subtilité. Après l'examen de la commission et quelques entretiens dans la salle des conférences, les jeux étaient faits: il était tout à fait inutile de discourir longuement en séance publique.”

## 6. Fotografisch argument

De Kamer ondergaat door haar wijze van verkiezing, ook al is er een zekere stabiliteit in de partijverhoudingen, in de regel meer dan de Senaat de invloed van de gebeurtenissen van het ogenblik, haar karakter zal grotere wisselingen kunnen vertonen. In zekere zin blijft toch altijd wel gelden, ook voor ons land, wat Leroy-Beaulieu<sup>172</sup> schreef in 1890, toen weliswaar in Frankrijk de politieke gemoederen niet bepaald rustig waren: „Les élections se font dans le bruit, dans le vacarme, dans l'ahurissement”. Het is niet redelijk te veronderstellen, dat juist de toevallige samenstelling van de Kamer na de periodieke verkiezingen, waarbij de kleurloze middengroep zelfs de doorslag kan hebben gegeven, het best de algemene stemming van de bevolking weergeeft.

Daarom is belangrijk het fotografische argument, door de heer Rutgers gebruikt in de Tweede Kamer op 23 november 1921<sup>173</sup>: door de verkiezingen is „van een dwarrelende massa, die de gezamenlijke burgers, de ingezetenen uitmaken, als het ware een fotografische momentopname gemaakt. Een windstoot heeft van wat los zand een hoopje gemaakt en die hoop bijengewaaide zandkorrels, die de meerderheid bij de verkiezingen opleverde, is het nu, die de grondslag moet leveren voor het gebouw van de Regering. Moet nu die momentopname, die van die dwarrelende massa is gemaakt, jarenlang gelden als een volledig beeld van de werkelijkheid?” Het beeld is gechargeerd, want zo warrelend is de kiezersmassa niet, en onder een stelsel van evenredige vertegenwoordiging nog minder het resultaat der stemming. In beginsel behoudt het argument echter zeker zijn waarde, temeer wanneer een coalitiekabinet

<sup>171</sup> Bl. 650 nt 1, naar J. Maroger, Du Sénat de la République, in *Le Monde* van 27 mrt 1946. Vg. Finer, *The theory and practice of modern government* (1932), I bl. 710.

<sup>172</sup> Paul Leroy-Beaulieu, *L'État Moderne et ses fonctions*, Guillaumin, Paris, 1890, bl. 62. Vg. Elout, *De Eerste Kamer*, bl. 17; Lees-Smith, bl. 34/5.

<sup>173</sup> Hand. 1921/2 bl. 649; vg. ook bl. 868.

moet worden gevormd, op welks program de kiezers rechtstreeks generlei invloed hebben <sup>174</sup>.

De Senaat moet nu de momentopname retoucheren tot een tijdopname. Dit betekent, dat hij niet slechts een simpele doublure van de Kamer moet zijn. Hij moet door zijn wijze van samenstelling en door de manier waarop hij zijn bevoegdheden hanteert de regulerende en matigende kracht zijn, welke o.a. Anema bedoelde in zijn rede in de Eerste Kamer op 5 april 1922 <sup>175</sup>. Juist door het verschil in sfeer tussen beide lichamen behoeft er van een doublure nog geenszins sprake te zijn, wanneer tengevolge van het evenredig kiesrecht en van het beginselkarakter der partijen de getalsverhoudingen in Kamer en Senaat vrijwel gelijk zijn. Natuurlijk moet het verschil tussen Kamer en Senaat ook weer niet zodanig zijn, dat elke belangrijke wetgeving de grondslag voor meningsverschillen of zelfs een conflict tussen beide geeft.

### *7. Mogelijkheden van verkiezing van een democratische Senaat*

Er zijn verschillende mogelijkheden om met behoud van een democratisch karakter van de Senaat de verkiezing zodanig te doen plaats vinden, dat een lichaam wordt verkregen, voldoende verschillend van de Kamer en toch niet belast met het odium slechts bepaalde belangen te vertegenwoordigen <sup>176</sup>. Een verschil, enkel bestaande in verkiezing op verschillende data, is vanzelfsprekend niet voldoende, omdat dan het laatstgekozen lichaam terecht de pretentie zal hebben het best de wil van het volk te vertegenwoordigen <sup>177</sup>.

In de eerste plaats is denkbaar een systeem van getrapte verkiezingen, zoals in ons land, in Frankrijk en gedeeltelijk in België wordt toegepast. Bij verkiezingen voor het vertegenwoordigend lichaam van de provincie treden in de regel dezelfde partijen in het strijdperk als bij verkiezingen voor het parlement en meestal zal de kiezer voor beide zijn stem op dezelfde partij uitbrengen <sup>178</sup>. Het is de taak van de politieke partijen bij de leden van het kiescollege bekwame en geschikte kandidaten voor de Senaat voor te dragen, en van deze leden mag een behoorlijk onderscheidingsvermogen worden verwacht.

Vervolgens is mogelijk het systeem, ontwikkeld in het Bryce-report <sup>179</sup> en overgenomen door Laski <sup>180</sup>: proportionele verkiezing van de Senatoren door de leden van de Kamer. Ook hier ligt een belangrijke taak voor de politieke partijen om te zorgen dat bekwame, vooraanstaande, ruimdenkende kandidaten, tevens beëdigd met politiek inzicht, worden voor-

---

<sup>174</sup> Vg. het rapport van de commissie-Witteveen, bl. 5.

<sup>175</sup> Hand. 1921/2 bl. 615.

<sup>176</sup> Zie ook The Future of the House of Lords, bl. 23/32.

<sup>177</sup> Bezit de Senaat het recht van amendement, dan zal een oplossing moeten worden gevonden om na zekere tijd tot een compromis te komen, b.v. een „joint committee” van leden van beide Huizen; vg. Laferrière, bl. 632 e.v.; Bryce, Modern Democracies, II bl. 449/50. Zie b.v. art. 77 van de Westduitse Grondwet van 1949.

<sup>178</sup> Vg. De Beaufort, Staatsk. Opst., bl. 96/7; Elout, bl. 22/4.

<sup>179</sup> Vg. Lees-Smith, bl. 218; Marriott, bl. 215; Ogg, bl. 349 e.v.; Jennings, Parliament, bl. 416/8.

<sup>180</sup> Parliamentary Government in England, bl. 124.

gedragen. Dit systeem heeft overigens wel het bezwaar, dat de Kamerleden de neiging kunnen krijgen juist de minst-zelfstandige kandidaten te prefereren.

In de derde plaats valt te noemen het denkbeeld, neergelegd in artikel 53 van de Staatsregeling voor het Bataafse Volk van 1798<sup>181</sup>, en toegepast in Noorwegen: het vertegenwoordigend lichaam splitst zich in twee delen. Het Noorse Storting kiest een vierde van zijn leden om het Lagthing te vormen en blijft daarna zelf het Odelsting vormen; door conventie is de verkiezing proportioneel<sup>182</sup>. Ook hier moet van het vertegenwoordigend lichaam een grote zelfdiscipline worden verwacht, wil niet het verschijnsel ontstaan dat de meest volgzaamste leden in de Senaat worden opgeborgen.

#### 8. Enige opmerkingen over de candidatuur voor de Senaat

Genoemd werd de belangrijke taak van de politieke partijen om goede kandidaten voor de Senaat naar voren te brengen. De macht van een partijbestuur en van een partijmachine kan enorm zijn. Ook de partijen zullen daarom zoveel mogelijk democratisch moeten worden georganiseerd. Weliswaar is slechts een gering deel van de kiezers lid van een partij, maar de invloed van deze consciëntieuze kiezers op de gedragingen van het partijbestuur, in het bijzonder waar het betreft het stellen van kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen, behoort, mede om politieke belangstelling te wekken en te behouden, zo groot mogelijk te zijn. Democratisering van het partijwezen is nodig om politieke verstarung te voorkomen<sup>183</sup>.

Het is wenselijk, dat de Senaat plaats kan bieden voor mannen en vrouwen, wie de tijd of de lust ontbreekt hun dagtaak of althans een groot gedeelte daarvan aan de politiek te wijden, maar wier kennis en ervaring, gecombineerd met politiek inzicht, toch van grote waarde is. Hierbij valt ook te denken aan oudere Kamerleden, voor wie de Senaat "could serve as a useful place of retirement for elder statesmen who no longer felt equal to the heat and stress of popular election and the tiring work"<sup>184</sup> van de Kamer, maar wier politieke stem niet gaarne zou worden gemist, en die, verlost van omvangrijke partijbeslommeringen, tijd hebben zich een gedegen oordeel te vormen. Het is waar, dat eminente persoonlijkheden zich ook wel op andere wijze dan in het parlement gehoor kunnen verschaffen<sup>185</sup>, met name in de pers, maar het maakt toch wel een belangrijk verschil of men zich via de pers of een request tot de wetgever richt danwel zelf deelneemt aan de wetgeving, of m.a.w. het geluid dat men laat horen als een ongevraagd advies kan worden

---

<sup>181</sup> Vg. ook de Franse Constitutie van 5 fructidor An III, 22 aug. 1795; Duguit et Monnier, bl. 47 ev.; Laferrière, bl. 104 e.v.

<sup>182</sup> Lagthing 38 leden, Odelsting 112; vg. Lees-Smith, bl. 179 e.v.; T. v. O. 1954 bl. 320/2. Zie voor het Deense systeem tot 1953: N Jb. 1938 bl. 1048/50.

<sup>183</sup> Vg. G. Leibholz, in de Rev. Int. d'Hist. Pol. et Const., II 1952, bl. 51 e.v.

<sup>184</sup> Laski, t. a. p., bl. 124; vg. Finer, I bl. 696/7.

<sup>185</sup> Vg. Laski in een radiovoordracht, opgenomen in het weekblad van de B.B.C., The Listener, van 22 juli 1948, bl. 134.

beschouwd danwel tot uitdrukking komt bij de stemming over het wetsontwerp<sup>186</sup>.

In een land met rechtstreekse verkiezing van de leden van de Senaat volgens het districtenstelsel bestaat ook voor hen de noodzaak actief aan de strijd om de gunst der kiezers deel te nemen, zoals in de Verenigde Staten van Amerika. Mannen, voor wie de politiek geen levensbehoefte is en die zich reeds een belangrijke plaats in het maatschappelijk leven hebben verworven, zullen hierdoor in veel gevallen worden weerhouden een plaats in de Senaat te ambiëren<sup>187</sup>. Reeds om deze reden denkt men er in Engeland niet aan het House of Lords volledig electief te maken<sup>188</sup>.

Terecht acht het rapport van de commissie-Witte<sup>189</sup> het een „onweersprekbaar feit, dat een zekere variëteit in het type der volksvertegenwoordigers, samenhangend niet alleen met hun persoonlijke hoedanigheden maar ook met het maatschappelijk milieu, waaruit zij voortkomen, aan de veelzijdigheid van de vertegenwoordigende organen en daarmee tevens aan het vertrouwen, dat het volk daarin wil stellen, ten goede komt”, en het vervolgt, dat het als het ware duurzaam kunnen blijven beschikken in het politieke bestel over persoonlijkheden, die zich niet geroepen noch geëigend gevoelen in veeleisende en gebonden mate door het politieke leven in beslag te worden genomen, voor een stabiele democratische opbouw van het staatkundig leven van niet te onderschatten betekenis is. Wil „het gevarieerde en geschakeerde maatschappelijk leven een zuivere weerspiegeling vinden in de politieke vertegenwoordiging des volks, dan is er voor een gezond staatkundig leven een aanwijsbaar belang in gelegen, dat het vertegenwoordigend organisme ook een plaats inruimt voor die personen, die op het volksvertrouwen mogen aanspraak maken uit anderen hoofde, dan dat zij zich in hoofdzaak zo niet bij uitsluiting aan het politieke leven wijden.”

Benoeming van de Senatoren, door wie ook, komt weinig verkieslijk voor. Degene die benoemt zal in de regel niet zijn politieke tegenstanders pousseren<sup>190</sup>, en minstens is het aannemelijk dat hij, zo hij al politieke tegenstanders voor een zetel in de Senaat waardig keurt, de meest gematigden of zelfs meest wankelen onder hen prefereert<sup>191</sup>. Ambtshalve lidmaatschap van de Senaat door het vervullen van bepaalde aangewezen functies heeft in de eerste plaats hetzelfde effect door de benoeming van politieke geestverwanten in die functies, tenzij ook deze door verkiezing worden bezet<sup>192</sup>, en heeft in de tweede plaats het bezwaar dat geschikt-

---

<sup>186</sup> Vg. de sénateurs inamovibles, in 1875 geïntroduceerd in de Sénat van de Derde Republiek; art. 1, 2 en 7 der const. wet van 24 febr. 1875; Esmein, *Eléments de Dr. Const. français et comparé*, II bl. 343 e.v.

<sup>187</sup> Bovendien is er het gevaar van verkiezing van een stroman of demagoog.

<sup>188</sup> Vg. Chrimes, *English Const. History*, bl. 47; Bryce, *Mod. Dem.*, II bl. 451/2.

<sup>189</sup> Bl. 16/7.

<sup>190</sup> Vg. de partijbenoemingen in het House of Lords vooral aan het eind van de vorige en het begin van deze eeuw, en voorts Lees-Smith, bl. 49 e.v., in verband met Canada.

<sup>191</sup> Vg. voor de Franse Chambres des pairs van 1814 Prélôt, bl. 145, en van 1830 Laferrière, bl. 192.

<sup>192</sup> En dus in de politieke sfeer komen en de kandidaten dwingen aan een verkiezingsstrijd deel te nemen.

heid voor die functies nog niet automatisch een evenredige geschiktheid voor het lidmaatschap van de Senaat garandeert<sup>103</sup>.

Behalve door het systeem van verkiezing kunnen nog bepaalde verschillen tussen Kamer en Senaat worden bereikt door zekere voorwaarden voor verkiesbaarheid, anders dan een verschil in leeftijd<sup>104</sup>, door ongelijke duur van het mandaat eventueel met partiële vernieuwing<sup>105</sup> en bij een districtenstelsel door een ongelijk aantal leden, waardoor grotere „constituencies” ontstaan<sup>106</sup>. Nemen we ons land, dan blijken de volgende verschillen te bestaan: getrapte verkiezingen, kleiner getal leden, langere zittingsduur, partiële vernieuwing, geen schadeloosstelling; voorts geen recht van amendement en geen rechtstreeks recht van initiatief; de vereisten voor het lidmaatschap zijn echter voor beide Kamers gelijk.

### 9. Het referendum

Als middel ter correctie van een enkelvoudige Kamer wordt ook voorgesteld de instelling van het referendum. Er van uitgaande, dat het volk zo zuiver mogelijk behoort te worden gerepresenteerd en dat dit reeds geschiedt door de rechtstreeks democratisch verkozen Kamer, acht men het dan principieel verwerpelijk dat enige correctie zou worden gevonden in een langs minder democratische weg tot stand gekomen Senaat<sup>107</sup>. Hiertegen valt op te merken, dat een zuiver democratische representatie van het volk geen doel in zich is en bij de huidige electorale organisatie en het massakarakter der politieke partijen ook niet valt te verwezenlijken. Zelfs als men het individualistisch kiesrecht perfectioneert op de wijze als voorgesteld in het rapport van het Centraal Stembureau van 15 december 1949<sup>108</sup>, is er nog geen waarborg dat de democratische gezindheid van de leden van de Kamer, noch van de Kamer als geheel, beter zal zijn dan die van de leden van de Senaat of van dit lichaam als geheel. De formele organisatie van de democratische staatsvorm behoeft niet perfect te zijn om te bereiken dat het volk zo efficiënt mogelijk bij het staatsbestuur is betrokken<sup>109</sup>.

Het referendum lijkt mij in het algemeen ondoelmatig omdat de werkelijk belangrijke vraagstukken, welke men wellicht aan een referendum zou willen onderwerpen, zo ingewikkeld zijn en zo ver-reikende gevol-

---

<sup>103</sup> Vg. b.v. Boisot, *De Wedergeboorte van het Koninkrijk*, bl. 69/70.

<sup>104</sup> Vg. de 21 categorieën van de Belgische Senaat.

<sup>105</sup> Nederland, Frankrijk, de Ver. Staten.

<sup>106</sup> Frankrijk, de Ver. Staten.

<sup>107</sup> Vg. G. van den Bergh, *De Eerste Kamer*, in *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, dl I, Alphen a/d Rijn, 1949, bl. 37/41; *Herziening der Herziening*, rede Amsterdam 8 jan. 1953; *Het probleem der Eerste Kamer* in *N. Jb.* 1953 bl. 613/8. Van den Bergh is democraat in hart en nieren, maar hij heeft de neiging de democratie, als systeem om de in het politiek georganiseerde volk levende ideeën in de rechtsvorming tot uitdrukking te brengen, te verabsoluteren. De democratie is bij hem „geworden tot totalitaire bron van rechtsvorming en van rechtens te erkennen behoorlijkheidscriteria”, zoals Duynstee zegt in *Best. Wet.* 1950, bl. 257/62. Vg. in dit verband ook van den Bergh's opstel „Beschouwingen over het Toetsingsrecht”, in *N. Jb.* 1951 bl. 417 e.v. (*Verz. St. Opst.*, dl II bl. 38 e.v.).

<sup>108</sup> Vg. de kritiek van Romme in de *Volkskrant* van 21 jan. 1950.

<sup>109</sup> Zie ook het rapport van de commissie-Witteman. bl. 15/6.

gen hebben op elk terrein van het maatschappelijk leven, dat een oordeel daarover alleen aan de politieke deskundigen kan worden overgelaten. Pollard<sup>200</sup> zegt wel terecht: "the electors can no more do the work of parliament than the patient can do his doctor's". Door het referendum opent men de weg voor demagogie en belangenpolitiek; bovendien is bij een behoorlijke pers het referendum overbodig<sup>201</sup>.

#### 10. *Algemene tendenz tot behoud van het tweekamerstelsel*

Zowel de samenstelling en bevoegdheden als de feitelijke positie en betekenis van een Senaat is overal verschillend en het product van allerlei historische, ideologische, sociologische, psychologische en staatkundige factoren. Het maken van vergelijkingen en het trekken van conclusies uit de situatie in andere landen, ook al liggen zij in dezelfde beschavingssfeer, moet daarom wel met grote voorzichtigheid geschieden. De ontwikkeling is ook niet in alle landen gelijk noch in alle tijdperken van de geschiedenis van enig land. De invloed van onze Eerste Kamer, weliswaar getemperd door het gemis van het recht van amendement, schijnt vooral na de tweede wereldoorlog wel geleidelijk te zijn toegenomen. De betekenis van de Belgische Senaat is na 1921 voortdurend groter geworden. De macht van het House of Lords is sedert de Parliament Act sterk beknot maar het is niettemin een waardevol lichaam gebleven in het Engelse staatsbestel. De Franse Conseil de la République heeft na de constitutionwijziging van 7 december 1954 een groot stuk van de positie van de vooroorlogse Sénat heroverd. Het lijkt wel uitgesloten dat de Amerikaanse Senate, ook al zou hij zijn medezeggenschap op het gebied der buitenlandse betrekkingen moeten delen met het House of Representatives en zijn medezeggenschap ter zake van federale benoemingen moeten missen, zijn eerste plaats zal afstaan aan het House. In Denemarken is men in 1953 met grote eensgezindheid tot afschaffing van het Landsting overgegaan<sup>202</sup>. In een ander democratisch land daarentegen, n.l. Nieuw Zeeland, blijkt een sterke neiging te bestaan het tweekamerstelsel, zij het in een gemitigeerde vorm, weer in te voe-

---

<sup>200</sup> The Evolution of Parliament, bl. 17.

<sup>201</sup> Over het referendum bestaat een zeer uitgebreide literatuur; ik noem slechts: Kranenburg, Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswetenschap, bl. 103 e.v.; Oud, Const. Recht, I bl. 653 e.v.; Duguit, II bl. 473 e.v.; Marriott, bl. 221 e.v.; Lees-Smith, bl. 43; Laski, Parliamentary Gov. in Engl., bl. 133; De Hervorming van den Staat (België), bl. 695 e.v.; Mirkine-Guetzévitch, Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel, bl. 154 e.v. met een belangrijk citaat van Ramsay Macdonald; Van der Goes van Naters, bl. 93; Van den Bergh, Referendum en Volksinitiatief, in Soc. en Dem., 1952 bl. 600 e.v.; M. V. Polak, in T. v. O. 1954, bl. 471/3. Over de resultaten van referendum en volksinitiatief in Zwitserland: Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, 1949, bl. 763/9. Een opmerkelijk voorbeeld van een plaatselijk referendum in het Londens Commentaar in De Tijd van 18 jan. 1950.

<sup>202</sup> Vg. G. van den Bergh, Het probleem der Eerste Kamer, in N. Jb. 1953 bl. 613/8. Over de Deense Grondwet van 5 juni 1953 de Rev. du Dr. Public et de la Sc. Pol., 1954 bl. 64 e.v. (Franse vertaling bl. 77/84); de Rev. Intern. d'Histoire Politique et Constitutionnelle, IV nr 14, 1954 bl. 135/44; de Rev. Intern. des Sciences Admin., 1956 bl. 115/24. Er zijn overigens wel enige remmen op een enkel meerderheidsbesluit behouden, o.a. in bepaalde gevallen de mogelijkheid van een referendum.

ren<sup>203</sup>. Het voorbeeld van Nebraska, waar in 1937 de Senaat werd prijs gegeven, heeft nog geen navolging gevonden in de andere 47 staten der Unie. "Second Chambers are a clumsy and complicated addition to the structure of government", zegt Lees-Smith<sup>204</sup>. In de meeste landen acht men een second chamber toch wel nodig, althans geenszins overbodig.

---

<sup>203</sup> Vg. M. V. Polak, Het probleem der Eerste Kamer in Nieuw-Zeeland, in N. Jb. 1953 bl. 719/20.

<sup>204</sup> Bl. 38. Zie ook Laferrière, bl. 628.

## ORGANISCHE VERTEGENWOORDIGING

Zowel in het parlement als in de litteratuur is verschillende keren gezinspeeld op een organische vertegenwoordiging in de Eerste Kamer, dat wil zeggen een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties, naast de vertegenwoordiging van individuën, zoals we die aantreffen in de politieke Tweede Kamer. Ik mag hier niet stilzwijgend aan voorbij gaan, maar ik veroorloof mij grote beknoptheid.

Zonder overigens enige volledigheid te pretenderen, worde hier in de eerste plaats genoemd De Savornin Lohman, die reeds bij de Grondwetsherziening van 1887 een organische samenstelling van de Eerste Kamer, uit Kamers van Koophandel, Universiteiten, Kerken, Raden van Arbeid enz., bepleitte, hoewel hij inzag, dat de maatschappelijke onderbouw hiervoor nog lang niet was verwezenlijkt<sup>1</sup>. In latere jaren heeft hij zich meer willen beperken tot een adviesbevoegdheid voor de bedoelde maatschappelijke organisaties<sup>2</sup>.

In 1908 heeft Treub naast onze Tweede Kamer een organische Eerste Kamer voorgesteld, waarin de nijverheid met 13, landbouw en visserij met 15, de warenhandel met 9, het verkeerswezen met 4, en de vrije beroepen met 9 afgevaardigden vertegenwoordigd zouden zijn. Maatstaf voor deze verdeling was het aantal bedrijfshoofden en bij de vrije beroepen het aantal personen, dus toch weer een optelsom van individuën. Voor de eerste vier groepen onderscheidenlijk 6, 7, 4 en 2 werkgevers-vertegenwoordigers, en 7, 8, 5 en 2 arbeidersvertegenwoordigers<sup>3</sup>.

Na reeds in het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer ter zake van de Grondwetsherziening van 1922 een dergelijke suggestie te hebben gedaan, herhaalde de heer Wittert van Hoogland op 19 april 1922 in de Eerste Kamer zijn gedachte om deze Kamer om te bouwen tot een „sociaal-economisch-wetenschappelijke kamer” met organische vertegenwoordiging van wetenschap, arbeid, handel en nijverheid<sup>4</sup>.

Op 4 mei 1922 vermeldde de heer Albarda in de Tweede Kamer een voorstel, naar voren gebracht in De Tijd, voor een Eerste Kamer, waar-

---

<sup>1</sup> Zie hiervóór bl. 6. Vg. L. C. Sultorp, Jhr Mr Alexander Frederik de Savornin Lohman 1837—1924, zijn leven en werken, Den Haag, 1948, bl. 45 en 284. Vg. over de denkbeelden van Kuyper: A. N. Molenaar, Arbeidsrecht, dl I, Zwolle, 1953, bl. 689/90; De Wilde en Smeenk, Het volk ten baat, bl. 234/7.

<sup>2</sup> Vg. A. F. de Savornin Lohman, Onze Constitutie, vierde uitgave, Utrecht, 1926, bl. 381.

<sup>3</sup> Vg. J. Biemond, De grondslag der volksvertegenwoordiging. Individualistisch of organisch?, proefschrift, Amsterdam 28 mrt 1922, Amsterdam, 1922, bl. 224/5; H. R. Nord, Historische ontwikkeling en beteekenis van de representatiegedachte in het Staatsrecht, proefschrift, Leiden 10 okt. 1945, Leiden, 1945, bl. 154.

<sup>4</sup> Zie hiervóór bl. 9 en 11.



van 25 leden gekozen door de provinciale Staten en 25 door lichamen van sociale, culturele en economische aard<sup>5</sup>. Ook Troelstra heeft in een rede te Leiden op 6 oktober 1920 over „Parlement en Revolutie” naast de individualistische politieke kamer een functionele economisch-sociale kamer bepleit<sup>6</sup>.

Na de tweede wereldoorlog heeft Oud<sup>7</sup> naast de politieke Tweede Kamer een sociale Eerste Kamer verdedigd, zonder evenwel suggesties voor de samenstelling van die sociale Kamer te wagen. De vertegenwoordiging van de burgers naar politieke richtingen is een eenzijdige; de mens heeft niet alleen een levensbeschouwing maar ook een sociale status, en daarom behoort er volgens hem naast de politieke een sociale Kamer te komen<sup>8</sup>.

Bovenstaande ideeën behouden het tweekamerstelsel. Er is, vooral in het buitenland, echter ook veelvuldig gepleit voor een enkelvoudige organische vertegenwoordiging, danwel een enkelvoudige Kamer met gedeeltelijk organische, gedeeltelijk territoriale vertegenwoordiging. Van de in de laatste wereldoorlog gerijpte ideeën van deze aard noem ik die van Romme<sup>9</sup> — de helft der Staten-Generaal gekozen door de bestuurders der wettelijk erkende standen —, van Van Poll<sup>10</sup> — voor de „regelingen binnen de organisatie van het beroeps- en bedrijfsleven” als mede-wetgevend orgaan Staten van de Arbeid; de Staten-Generaal komen reeds voor een vijfde gedeelte voort uit de bedrijfs- en beroepschappen —, en van Kolkman, Hudig en Houwens Post<sup>11</sup> — de Staten-Generaal opgebouwd uit zes kwalitatief ongelijke groepen.

Hoewel het hier geen organische vertegenwoordiging betreft, vinde hier tenslotte vermelding het curieuze voorstel van Olivier: twee Kamers, waarvan de ene gekozen door de bevolking der steden boven 10.000 inwoners, en de andere door de plattelandsbevolking<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> Hand. Tw. K. 1921/2 bl. 2593; hierover ook de heer Wittert van Hoogland op 11 mei 1922 in de Eerste Kamer, Hand. E. K. 1921/2 bl. 940. De Tijd noemde als zodanige lichamen de Onderwijsraad, de Nijverheidsraad, de Hoge Raad van Arbeid en de Middenstandsraad; een bezwaar hiertegen is dat de leden van die Raden worden benoemd door de regering.

<sup>6</sup> Vg. Biemond, bl. 199 e.v. en 226/7. Wellicht is hier invloed van Sidney en Beatrice Webb, die in hun werk „A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain” (1920) naast een sociaal een politiek parlement propageren. Vg. in verband met Engeland: Ernest Barker, *British Ideas of a Social Parliament*, in *The American Political Science Review*, mrt 1950, bl. 14 e.v.; *Some Proposals for Constitutional Reform*, bl. 130/4; Amery, *Thoughts on the Constitution*, bl. 64 e.v.; Hollis, *Can Parliament Survive?*, bl. 113/29; *Parliament, A survey o.a.* bl. 32, 69 en 119.

<sup>7</sup> Const. Recht, dl I bl. 441, 456/7 en 694/5.

<sup>8</sup> T. a. p. bl. 694.

<sup>9</sup> Zie hiervóór bl. 142; t. a. p. bl. 43 e.v. Critiek in T. v. O. 11 en 25 okt. 1945.

<sup>10</sup> Zie hiervóór bl. 142/3 t. a. p. bl. 152 e.v. Critiek op de denkbelden van Romme en Van Poll met betrekking tot functionele en territoriale vertegenwoordiging in het parlement ook door E. Brongersma, in N. Jb. 1949 bl. 47 e.v.

<sup>11</sup> Zie hiervóór bl. 144 nt 11.

<sup>12</sup> W. C. D. Olivier, *Van de Staten-Generaal*, Den Haag, 1876, bl. 88 e.v. Vg. de idee van Sismonde de Sismondi (1836); 2/5 der afgevaardigden uit het platteland en de grote steden, 2/5 uit de stedelijke burgerijen, 1/5 uit de geleerde beroepen; hierover Biemond, t. a. p. bl. 73 e.v.

In het gehele vóór-revolutionnaire tijdperk is als regel het kiesrecht gebonden aan zekere kwaliteit, bij voorbeeld grondbezit of gildelidmaatschap. Onder invloed van de gelijkheidsideeën van het eind der achttiende eeuw wint de gedachte veld, dat het enkele mens-zijn in beginsel qualificeert voor deelneming aan de rechtsvorming<sup>13</sup>. Bovendien maakt de afschaffing van de gilden<sup>14</sup> het practisch onmogelijk nog langer in maatschappelijke organen de grondslag te vinden voor representatie op het vlak van de staat.

De gemeenschap is echter niet alleen opgebouwd uit individuen, maar ook uit „groupes communaux, familiaux, les associations ouvrières, agricoles, industrielles, commerciales, scientifiques et même religieuses”<sup>15</sup>. Het is dus begrijpelijk, dat men heeft gedacht aan en gezocht naar mogelijkheden om ook deze maatschappelijke organisatievormen een zekere vertegenwoordiging te geven in het wetgevingsproces en bij het beheer van 's lands zaken. Bovendien is het verklaarbaar, wanneer men de grote maatschappelijke en verstandelijke verschillen tussen de mensen ook tot uiting wil brengen in de mate hunner medezeggenschap in politieke zaken.

Aanvankelijk dacht men hierbij meer aan maatschappelijke standen, daarbij voortbouwend op de vóór-revolutionnaire toestanden, op de onderscheiding in adel, burgerij, boeren, geestelijkheid enz.<sup>16</sup>. Men denke bijvoorbeeld ook aan onze Grondwetten van 1814 en 1815, waarin men teruggreep naar de maatschappelijke standen der Edelen of Ridderschappen, Steden en Landelijke Stand<sup>17</sup>. Langzamerhand ging men echter

---

<sup>13</sup> Vg. J. Ph. de Monté ver Loren, *Stem in Staat in den loop der eeuwen*, Utrecht, 1942, bl. 23 e.v.

Ook bij het algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht blijven er zekere „vanzelfsprekende” uitzonderingen; vg. P. W. A. Immink, *Beschouwingen over de ontwikkeling van de begrippen volk en vertegenwoordiging*, in *Publiekrechtelijke Opstellen, aangeboden aan Prof. Mr Dr C. W. van der Pot*, Zwolle, 1950, bl. 120/1 (in verband met de Staatregeling van 1798 bl. 140).

<sup>14</sup> Vg. de Franse wet Le Chapelier van 14/17 juni 1791, en art. 53 der Burgerlijke en Staatkundige Grondregels van de Staatsregeling van 1798. Men was overigens in Frankrijk niet consequent, want niet alleen de bevolking maar ook het territoire en de belasting waren grondslag voor de representatie; vg. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, dl II bl. 602.

<sup>15</sup> Duguit, t. a. p., bl. 560.

<sup>16</sup> In de middeleeuwen sprak men wel van neerstand, leerstand en weerstand, in moderne termen de economische, de intellectuele en de bestuursstand; vg. W. P. J. Pompe, *Het nieuwe Tijdperk en het Recht*, Amsterdam, 1945, bl. 37; J. Janssens, *Klasse en Stand*, Nijmegen/Utrecht, 1938, bl. 19. Middeleeuws Latijn: *laboratores, oratores en bellatores*.

F. J. Stahl onderscheidde in zijn boek „*Philosophie des Rechts*” vijf standen: adel, burgerij, boeren, geestelijken der Lutherse landkerk, en de „*Lehrstand*” (onderwijs). Ik noem voor Frankrijk Graaf Joseph de Maistre en de Markies de Bonald; vg. Nord, t. a. p., bl. 131 e.v. Zie ook Smets, *La Réforme du Sénat* (België), bl. 197.

Het nationaal-socialistisch georiënteerde werk van Walter Adolf Jöhr, *Die ständische Ordnung, Geschichte, Idee und Neuaufbau*, Felix Meiner Verlag, Leipzig, 1937, bl. 246 e.v., spreekt o.a. van een „staatstragende” stand, een stand van de „Wirtschaft” en een stand van het „Heer”.

<sup>17</sup> Vg. artt. 77 e.v. Grw. 1814, 129 e.v. Grw. 1815.

meer denken aan een vertegenwoordiging van beroepsstanden<sup>18</sup>.

De bezwaren tegen een organische vertegenwoordiging met een (mede-) beslissende stem, niet slechts met een adviserende bevoegdheid, zou men in hoofdzaak als volgt kunnen samenvatten: a) politieke beginselen behoren de maatstaf te zijn voor de samenstelling van het parlement; b) het algemeen belang komt in het gedrang tegenover de bijzondere belangen,

<sup>18</sup> Zie voor vele ideeën het werk van Biemond en de daar genoemde litteratuur. Van latere datum is belangrijk: Joh. Messner, *Die Berufständische Ordnung*, Wenen 1936.

Curieus is het denkbeeld van de Comte de Saint-Simon (*L'organisateur*, 1819/20) tot verdeling in drie kamers, vermeld bij Biemond op bl. 71 e.v.

Biemond zelf geeft op bl. 233 e.v. — op het voetspoor van Robert von Mohl (*Staatsrecht, Völkerrecht, und Politik*, 1860), die godsdienst, wetenschap, kunst, onderwijs, landbouw, nijverheid en handel onderscheidt (vg. Biemond, bl. 83 e.v.; dezelfde, *Ons Parlement*, Amsterdam, 1936, bl. 58 e.v.; Nord, bl. 146 e.v.; Smets, bl. 196) — een schema voor een organische (enkelvoudige) kamer van bv. 150 leden. Met een vernuftige redenering komt hij tot 82 zetels voor het stoffelijk belang, waarbij naar het aantal erbij betrokken personen een verdere verdeling plaats vindt over landbouw 30, nijverheid 26, en handel en verkeerswezen 26; het locale belang krijgt een vast aantal van 25 zetels, zodat voor het geestelijk belang 43 zetels over blijven, waarvan 10 voor de kunst, 10 voor de godsdienst en 23 voor de wetenschap. Ten aanzien van de godsdienst zegt Biemond op bl. 235: „Hiervan is de geestelijke betekenis voor de natie stellig even groot als van de kunst”; een zonderlinge redenering, waardoor de godsdienst er nogal bekaaid afkomt.

In België zijn in de tachtiger en negentiger jaren der vorige eeuw vele voorstellen gedaan, zowel in de litteratuur als in de Senaat, om te komen tot een organische Senaat, evenwel zonder resultaat; vg. behalve Biemond en Nord hierover uitvoerig Smets, bl. 123 e.v., 197 e.v. en 220 e.v.

Vg. over het Portugese corporatieve systeem, dat slechts adviserend is: E. Brongersma, *De Ophouw van een Corporatieven Staat, Het nieuwe Portugal*, Utrecht, 3e druk, 1942, bl. 95 e.v.

De Ierse Senaat is volgens art. 18 der constitutie van 1937 grotendeels professioneel samengesteld: 11 leden worden gekozen door de minister-president, 3 door de Ierse afgestudeerden van elk der beide universiteiten (de Nationale Universiteit van Ierland en de universiteit van Dublin), 43 uit vijf groepen t.w. kandidaten met kennis en praktische ervaring op het gebied van onderscheidenlijk cultuur, landbouw en visserij, arbeid, handel en nijverheid, en openbaar bestuur en sociale diensten. Vg. A. B. Keith, *Ridges' Constitutional Law of England*, bl. 517/8; Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, bl. 541 nt 1; N. Jb. 1938 bl. 118. Aangezien de verkiezing van de 43 leden uit de professionele kandidaten geschiedt door een college, samengesteld uit de ongeveer 140 leden van de Dáil en ruim 200 gekozen vertegenwoordigers van de districtsraden, derhalve door een politiek college, krijgt de Seanad in feite een vrijwel zuivere samenstelling op partijbasis; zie Basil Chubb, *Vocational Representation and the Irish Senate*, in *Political Studies* (Oxford), vol. II, 1954, bl. 97/111.

Zie voor een in 1946 verworpen Frans voorstel om 100 van de 300 leden van de Conseil de la République te doen kiezen als volgt: 30 door landbouworganisaties, 20 door werkliedenorganisaties, 5 door patroonsorganisaties, 5 door de vrije beroepen, 10 door de handelaren, 10 door het ambacht, en 20 door de „groupements familiaux”: Laferrière, t. a. p., bl. 978 nt 1. Zie voor de adviserende Franse Conseil économique: Laferrière, bl. 1014/6; Prélôt, *Précis de Droit Constitutionnel*, nrs 463/70; Malézieux et Rousseau, *La Const. de la IVème Rép.*, bl. 57/61. Sedert 1951 bestaat de Conseil uit 169 leden; zie uitvoerig de Rev. du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, 1951 bl. 414/77, en 1953 bl. 701/18. De invloed van de Conseil is niet bijzonder groot; vg. Goguel, *Le régime politique français*, bl. 49/50; de Rev. Fr. de Science Politique, 1954 bl. 849. De „pressure” van belangengroepen, welke in

terwijl de afgevaardigden niet aan eenzijdigheid zullen ontkomen; c) elke wijze van toedeling der zetels over de verschillende groepen blijft volkomen willekeurig<sup>19</sup>.

De staat beoogt een ordening op het algemeen welzijn. Daarover behoort men zich toch in de eerste plaats een oordeel te vormen als persoon, niet als winkelier, metselaar, fabrikant of leraar<sup>20</sup>. Het algemeen welzijn heeft meer kanten dan alleen de economische en de sociale. De beroeps- of bedrijfsorganen zijn daarom niet de eerst aangewezen organisaties om zich een oordeel over het algemeen welzijn te vormen. Dat dient te geschieden door middel van partijen, die zich groeperen op basis van bepaalde zedelijke of politieke beginselen, waaraan zo nodig bepaalde materiële belangen ondergeschikt worden gemaakt<sup>21</sup>.

Een gekozenen door bepaalde belangen, hij moge dan al niet als vertegenwoordiger dier belangen optreden, zal steeds, hoezeer hij tracht het algemeen belang in het oog te houden, geneigd zijn een te hoge waarde in het geheel toe te kennen aan de belangen, als wier vertegenwoordiger hij wordt aangemerkt. Zijn kiezers verwachten waarschijnlijk niet anders van hem, en zijn eigen denken beweegt zich onwillekeurig in die bepaalde belangensfeer; deze bepaalt het uitgangspunt van zijn denken en de bewijslast zal vanzelf te eenzijdig op de eisen van het algemeen belang komen te vallen. Het particularisme wordt in de hand gewerkt<sup>22</sup>.

Weliswaar oefenen ook politieke representanten meestal een bepaald beroep uit, en bij het lijstenstelsel wordt zeker plaats ingeruimd voor deskundigen op een bepaald terrein, maar zij worden toch als regel niet gekozen om bepaalde belangen te vertegenwoordigen, veeleer om in de boezem der fractie hun deskundig geluid te laten horen, dat wordt gevangen binnen het kader van de algemene beginselen, welke alle leden der fractie belijden<sup>23</sup>. Natuurlijk moet niet te eenzijdig de nadruk wor-

---

de Conseil économique zijn vertegenwoordigd, op het Palais Bourbon is niet verminderd. Zie ook Soc.-Ec. Wetg., okt. 1956 bl. 289/96.

Krachtens de wet van 20 sept. 1948 is in België een adviserende Nationale Economische Raad ingesteld; vg. Wigny, Droit Constitutionnel, (I) bl. 421/4.

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal heeft een consultatief Raadgevend Comité van tenminste 30 en ten hoogste 51 leden, gelijkelijk benoemd uit producenten, uit werknemers, en uit verbruikers en handelaren; artt. 18 en 19 van het Verdrag van Parijs 18 april 1951, Tractatenblad 1951 nr 82.

De taak van de Sociaal-Economische Raad is ook grotendeels adviserend en controlerend; vg. bl. 15 van de M. v. A aan de Tw. K.; Bijl. 1947/8 nr 873.

<sup>19</sup> Vg. ook Nord, t. a. p., bl. 194 e.v.; het rapport Staatkundige Hervormingen, bl. 111/2; Emile Giraud, La Crise de la Démocratie et les Réformes Nécessaires du Pouvoir Législatif, Giard, Paris, 1925, bl. 180 e.v.

<sup>20</sup> Vg. Van Lier, De Sociale Boodschap der Pauselijke Encyclieken, Den Haag, 1949, bl. 87.

<sup>21</sup> Vg. nog: Buys, De Grondwet, dl I bl. 373/4; A. Anema, De fascistische leuze van den corporatieven staat, Amsterdam, 1934, bl. 23; Kranenburg, Algemene Staatsleer, bl. 104; J. In 't Veld, bl. 167 van het opstel „Doelmatigheid in de Bestuursinrichting“, in de Staatswetenschappelijke Opstellen, aangeboden aan Prof. Mr R. Kranenburg, Alphen aan den Rijn, 1948.

<sup>22</sup> Vg. Laferrière, t. a. p., bl. 543, en verder o.a. Brongersma, t. a. p., bl. 121; het Belgische rapport De Hervorming van den Staat, Den Haag, 1937, bl. 601.

<sup>23</sup> Ik denk aan de z.g. kwaliteitszetels.

den gelegd op de beginselen ten koste van de praktijk<sup>24</sup>, maar dit gevaar is niet groot, wanneer ook de Kamerleden nog een ander beroep uitoefenen, zoals met name bij vrijwel alle leden van de Eerste Kamer het geval is.

Alle mogelijke culturele, sociale en economische belangen weten ook zonder aparte vertegenwoordiging de wegen om het wetgevingssysteem te benaderen of te beïnvloeden wel te vinden. Een regeringsfunctionaris of een Kamerlid met enige ervaring weet ook spoedig genoeg wat wel en wat niet serieuze aandacht verdient. En althans in ons land kan hij er vrij tegenover staan, zonder voor de „show”, zelfs evident in strijd met het algemeen belang, belangen van kiezers of van organisaties naar voren te moeten schuiven. De belangenvertegenwoordiger zal zich daarentegen, hoe objectief hij ook is, nooit geheel van zijn „lastgevers” kunnen losmaken; men denke slechts aan hetgeen de kiezers in de Verenigde Staten en in Frankrijk zonder blikken of blozen van hun afgevaardigden durven te verlangen.

Organische vertegenwoordiging kan gemakkelijk leiden tot blokvorming, „do ut des”, belangenstrijd en groepsegoïsme. Bovendien zal de niet-deskundige niet gaarne het oordeel van een collega-deskundige in twijfel trekken, zodat automatisch de deskundige op een beperkt terrein het voor het zeggen krijgt zodra zijn terrein door een wettelijke maatregel wordt geëntameerd<sup>25</sup>. De deskundige nu zal onwillekeurig streven naar perfectie en daardoor andere belangen, die wellicht uit een oogpunt van beginsel hoger moeten worden gewaardeerd, verwaarlozen. Organische vertegenwoordiging zal dus kunnen leiden tot een veelheid van wetgeving, tot onderwerping van de burger aan een stroom van wettelijke bepalingen, waarin elke systematiek ontbreekt, tot steeds verder gaande inperking van de vrijheid, wellicht zelfs tot een zekere dictatuur<sup>26</sup>.

Er is ook geen waarborg, dat een organische vertegenwoordiging de beste representanten van het volk naar voren zal brengen<sup>27</sup>, omdat het hier slechts gaat over de besten in een bepaalde sfeer en dus waarschijnlijk ook de eenzijdigsten, terwijl bovendien moet worden gevreesd dat de eminentste vakmensen geen tijd zullen kunnen vinden om volksvertegenwoordiger te zijn, waardoor de organische Kamer slechts uit middelmatige figuren zal komen te bestaan<sup>28</sup>. Ik veroorloof mij een enkel citaat: <sup>29</sup> “there is no special reason why experts should be in any way valuable in deciding issues generally”. Door de nadruk te leggen op het beroep werkt men mede aan een verdere functionalisering der menselijke verhoudingen.

<sup>24</sup> Vg. Romme, Nieuwe Grondwetsartikelen, bl. 49.

<sup>25</sup> Vg. Anema, t. a. p., bl. 12; Smets, La Réforme du Sénat, bl. 230; De Jongh, De vernieuwing van ons staatkundig bestel, bl. 159/60.

<sup>26</sup> Vg. het Belgische rapport De Hervorming van den Staat, bl. 605/6.

<sup>27</sup> Vg. Biemond, t. a. p., bl. 232.

<sup>28</sup> Vg. het rapport Some Proposals for Constitutional Reform, bl. 56.

<sup>29</sup> A. B. Keith, The Constitution of England from Queen Victoria to George VI, vol. I, bl. 428. Vg. ook J. van der Grinten, Het Parlementarisme, in Verspreide Geschriften, Nijmegen, 1934, bl. 135; Brongersma, t. a. p., bl. 122; Laferrrière, bl. 543; Smets, bl. 216/8; Laski, Parliamentary Government in England, bl. 122/3; Hayek, The Road to Serfdom, University of Chicago Press, Chicago, 1944, bl. 77; Merriam, Systematic Politics, idem, 1945, bl. 193 en 214.

De toedeling der zetels over de verschillende groepen biedt onoverkomelijke moeilijkheden; zij blijkt danook in alle voorstellen volkomen arbitrair te geschieden. Bovendien zijn er zoveel te onderscheiden groepen, dat men alleen reeds om die reden moeilijk een redelijke representatie van elke kan bereiken. En hoe komt men aan een vertegenwoordiging van al diegenen, die om enigerlei reden geen beroep (meer) uitoefenen? Waar blijven we met de huisvrouwen, met wie bij een huismanskiesrecht tenminste nog indirect rekening wordt gehouden <sup>30</sup>.

Kortom deskundigen, specialisten, belangenvertegenwoordigers behoren in beginsel alleen, zij het dan ook in ruime mate, een adviserende taak te hebben op het terrein van de wetgeving. Komt men tot een geheel of gedeeltelijk organisch samengestelde Senaat, dan zal deze om de bovengenoemde redenen in beginsel geen beslissende stem mogen hebben, en in feite ontstaat dan een éénkamerstelsel met een adviserend nevenorgaan <sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Vg. o.a. Laferrière, bl. 542; Laski, bl. 122; Some Proposals for Const. Reform, bl. 55; Brongersma, bl. 121; De Jongh, bl. 159; Van Lier, bl. 87; Romme, bl. 43; Smets, bl. 242.

<sup>31</sup> De Beierse constitutie van 1946 geeft aan de corporatieve Senaat van 60 leden (artl. 34 e.v.) slechts een suspensief veto (art. 41); vg. Koellreutter, Deutsches Staatsrecht, bl. 176.

**CHRONOLOGISCH OVERZICHT 1849—1956**  
van verwerpingen van wetsontwerpen door de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal

Nummer	Jaar	Onderwerp	Bl.
1	1849	Kroondomeinen . . . . .	45
2	1849	Provinciale belastingen Friesland . . . .	48
3	1850	Grondbelasting Limburg . . . . .	46
4	1850	Afschaffing accijnsen enz. . . . .	46
5	1851	Herstel droogdok Willemsoord . . . . .	46
6	1851	Schadeloosstelling v.m. leden Eerste Kamer .	45
7	1852	Amortisatie van schuld . . . . .	45
8	1852	Wijziging zegelrecht . . . . .	46
9	1852	Bijstand provincie aan gemeenten . . . .	46
10	1855	Officierspensioenen land- en zeemacht . .	46
11	1856	Kanaal Assen-Groningen . . . . .	47 nt 69
12	1856	Splitsing gemeente Opsterland . . . . .	47 nt 67
13	1857	Rechten in- en uitvoer van vis . . . . .	46
14	1857	Financiële behoeften Haarlemmermeer . .	47
15	1859/60/63	Afkoop van tienden . . . . .	47
16	1859	Iierziening in-, uit- en doorvoerrechten . .	47
17	1860	Spoorwegwet ministerie Rochussen . . . .	35
18	1861	Postwet . . . . .	47
19	1862	Begroting koloniën 1863 . . . . .	36
20	1863	Begroting buitenlandse zaken 1864 . . . .	37
21	1866	Kanaal in Drenthe . . . . .	47 nt 69
22	1867	Regeling der schutterijen . . . . .	48
23	1867	Vereniging van Recuwijk en Sluipwijk . . .	47 nt 67
24	1870	Begroting spoorwegen 1870 . . . . .	48
25	1870	Verandering grens Dordrecht/Dubbeldam .	47 nt 67
26	1870	Begroting Indië 1871 . . . . .	37
27	1871	Naturalisatie A. E. Barge . . . . .	57 nt 119
28	1873	Droogdok Vlissingen . . . . .	51 nt 88
29	1876	Regelingen muntwezen . . . . .	52
30	1878	Verandering straffen op misdrijven . . . .	52
31	1879	Spoorweg Stavoren-Leeuwarden . . . . .	51 nt 88
32	1880	Salariëring Hoog Militair Gerechtshof . .	52
33	1880	Herstel Maasdijken Noordbrabant . . . .	51 nt 88
34	1881	Overdracht spoorlijn Batavia-Buitenzorg .	51
35	1882	Afschaffing ijk gasmeters . . . . .	52
36	1884	Sluis Drentse Hoofdvaart . . . . .	51 nt 88
37	1884	Terrein gevangenis Amsterdam . . . . .	51 nt 88
38	1885	Zegelrecht op effecten . . . . .	50 nt 83
39	1885/88	Gebruik visnetten Zuiderzee . . . . .	53
40	1885	Exploitatie spoorweg Amersfoort-Nijmegen .	51

Grondwet	1887	Voorstel-Schaepman hoofdstuk X . . . . .	53
41	1889	Toepassing vrijheidsbeneming . . . . .	53
42	1889	Instelling consignatiekas . . . . .	53
43	1890	Begroting koloniën 1890 . . . . .	37
44	1891	Wijziging kieswet . . . . .	53
45	1893	Gelders-Overijsselse locaalspoorwegen . . . . .	51
46	1893	Accijns op suiker . . . . .	50
47	1900	Ongevallenwet . . . . .	53
48	1904	Wijziging Hoger-onderwijswet . . . . .	39
49	1907	Begroting oorlog 1907 . . . . .	36
50	1908	Spoorlijn Heerlen-Valkenburg . . . . .	52
51	1908	Wijziging Wet Regterlijke Organisatie . . . . .	54
52	1910	Zevende predikantsplaats Rotterdam . . . . .	54
53	1912	Tegemoetkoming wegens duurte levensmiddelen . . . . .	55
54	1915	Wijziging vermogensbelasting . . . . .	50
55	1915	Eedswet . . . . .	55
56	1916	Wijziging successiewet . . . . .	51
57	1918	Ouderdomsrente (staatspensioen) . . . . .	54
58	1918	Verlenging verdedigingsbelasting . . . . .	51
59	1919	Grond landbouwhogeschool Wageningen . . . . .	55
60	1921	Buskruit en springstoffen . . . . .	55
61	1921	Vergoeding aan gepensioneerden . . . . .	56
62	1922	Pensioenwet . . . . .	57
63	1922/25	Drankwet, plaatselijke keuze . . . . .	56
64	1922	Huisvesting Raad van State . . . . .	56
65	1922	Aanvulling Indische Tariefwet . . . . .	57
Grondwet	1922	Verandering hoofdstuk III . . . . .	7
66	1922	Vissershaven Scheveningen . . . . .	56
67	1923/25	Afschaffing zomertijd . . . . .	57
68	1923	Aanvulling Pensioenwet 1922 . . . . .	58
69	1923	Strijkgelden bij verpachtingen . . . . .	58
70	1925	Aanvulling kieswet . . . . .	58
71	1925	Wijziging art. 3 Lager-onderwijswet 1920 . . . . .	58
72	1927	Verdrag met België . . . . .	37
73	1928	Wijziging successiewet . . . . .	51
74	1929	Steun beetwortelsuikerindustrie . . . . .	58
75	1932	Pachtrecht en pachtcommissies . . . . .	59
76	1935	Verkeerswet tegen lintbebouwing . . . . .	59
77	1935	Invoering middeleuropese tijd . . . . .	57 nt 122
78	1939	Wijziging Belemmeringenwet privaatrecht . . . . .	60
79	1939	Wijziging onteigeningswet . . . . .	60
80	1948	Wijziging Enquêtewet . . . . .	61
81	1948	Wijziging wet zeevaarddiploma's . . . . .	60
Grondwet	1952	Wijzigingen in hoofdstukken III en XIV . . . . .	66
Grondwet	1952	Uitbreiding Tweede Kamer tot 150 leden . . . . .	66
Grondwet	1956	Zittingsduur leden Staten-Generaal . . . . .	72



## GERAADPLEEGDE LITTERATUUR

- Bannier, Mr G. W. — Grondwetten van Nederland. — Tjeenk Willink, Zwolle, 1936.
- Beaufort, Mr Dr J. A. A. H. de — Vijftig Jaren uit onze Geschiedenis 1868—1918 (2 delen). — Van Kampen, Amsterdam, 1928.
- Beaufort Mr W. H. de — Eerste Kamer, in Staatkundige Opstellen. — Nevens Rotterdam, 1904.
- Block, Mr A. L. de — Opmerkingen over artikel 116 van de Grondwet, in Rechtsgeleerd Magazijn, jg. 55, 1936, bl. 129—174.
- Bruyne, J. A. de, en Dr N. Japikse — Staatkundige Geschiedenis van Nederland in onzen Tijd (dl I—V 1848—1888 door De Bruyne, dl VI 1887—1917 door Japikse). — Sijthoff, Leiden, z. j.
- Buijs, Mr J. T. — De Grondwet, Toelichting en Kritiek (dl I). — Gouda Quint, Arnhem, 1883.
- Diepenhorst, Dr P. A. — Onze Strijd in de Staten-Generaal (2 delen). — De Standaard, Amsterdam, 1927/29.
- Duynstee, Prof. Mr F. J. F. M. — Arresten over Staatsrecht, verzameld en uitgegeven door Mr F. J. F. M. Duynstee. — Tjeenk Willink, Haarlem, 1954.
- Grondwetsherziening 1953. — De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de Grondwet. — Kluwer, Deventer, 1954.
- Elout, C. K. — De Eerste Kamer, Kritische compilatie van enkele meningen. — Algemeen Handelsblad, Amsterdam, 1907.
- Goes van Naters, Jhr Mr M. van der — De leiding van den Staat. — Tjeenk Willink, Haarlem, 1945.
- Graaff, F. A. de — Verhouding van Regeering en Parlement. — Muusses, Purmerend, 1930 (proefschrift Rotterdam).
- Grondwetscommissie 1950 — Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk besluit van 17 april 1950 No. 25 (waarin opgenomen het Interim-rapport van 11 juli 1951). — Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage, 1954.
- Heemskerk Az, Mr J. — De Praktijk onze Grondwet (2 dln.). — Beijers, Utrecht, 1881.
- Huart, Dr F. J. A. — Grondwetsherziening 1917 en '22. — Gouda Quint, Arnhem, 1925.
- Jongh, Mr Jan F. de — De vernieuwing van ons staatkundig bestel. — Van Loghum Slaterus, Arnhem, 1945.
- Kolkman, Ir H. J., Mr Dr Joha. C. Hudig en Dr Mr H. Houwens Post — Democratie op Kwalitatieven Grondslag. — Leopold, Den Haag, 1945.
- Krabbe, H. — De Eerste Kamer, in Verspreide Opstellen, bl. 146—205. — Nijhoff, Den Haag, 1927 (1910).
- Kramer, M. J. — De Eerste Kamer in Nederland. — Kruyt, Amsterdam, 1918 (proefschrift Amsterdam).
- Kranenburg, Prof. Mr R. — Het Nederlandsch Staatsrecht. — Tjeenk Willink, Haarlem, 1951 (zevende druk).
- Lammers, Dr G. J. — De Kroon en de Kabinetsformatie, Een onderzoek naar de invloed van het parlementaire stelsel op de functie van de Kroon bij de Kabinetsformatie. — Vermande, IJmuiden, 1952.
- Molenaar, Prof. Mr A. N. — Staatkundige Perspectieven. — Sijthoff, Leiden, 1945.
- Olivier, Mr W. C. D. — Van de Staten-Generaal. — Thieme, 's-Gravenhage, 1876.
- Oud, Mr P. J. — Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden (2 delen en supplement). — Tjeenk Willink, Zwolle, 1947/48, supplement 1953.
- Het Jongste Verleden, Parlementaire Geschiedenis van Nederland 1918—1940 (6 delen). — Van Gorcum, Assen, 1948/51.

- Pippel, J. G. — Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zijn geschiedenis en toepassing. — Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf 's-Gravenhage, 1950 (derde druk), vervolg 1954.
- Poll, Max van — Een nieuwe Grondwet, Ontwerp eener Grondwetsherziening (met toelichting en korte samenvatting van de daarin aangekondigde organieke wetten). — Samsom, Alphen aan den Rijn, 1946.
- Pot, Prof. Mr C. W. van der — Handboek van het Nederlandse Staatsrecht. — Tjeenk Willink, Zwolle, 1953 (vijfde druk).
- Pyfferoen, Oscar — Du Sénat en France et dans les Pays-Bas — Société Belge de Librairie, Bruxelles, 1892.
- Raalte, Dr E. van — en Jhr Mr H. F. van Panhuys — De regeling der buitenlandse betrekkingen in de Nederlandse Grondwet; praeadviezen voor de Ned. Vereniging voor Intern. Recht; overdruk uit de Mededelingen van de Ned. Ver. voor Int. Recht nrs 34 en 35, maart en april 1955, Amsterdam.
- Romme, Prof. Mr C. P. M. — Nieuwe Grondwetsartikelen, Een bijdrage tot herstel en vernieuwing. — Urbi et Orbi, Amsterdam, 1945.
- Sens, Mr Dr J. B. — De toekomstige staatsinrichting, Het vraagstuk van het overheidsbestuur; praeadvies voor de Werkgemeenschap Limburg. — Van Aelst, Maastricht, z. j.
- Staatkundige Hervormingen, Rapport uitgebracht aan het Genootschap voor den Rechtsstaat. — Tjeenk Willink, Haarlem, 1946.
- Stellinga, Dr J. R. — Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht (Algemeen gedeelte, en bevoegdheden en verplichtingen der overheidsorganen). — Tjeenk Willink, Zwolle, 1953.
- Struycken, Prof. Mr A. A. H. — Grondwetsherziening, Theorie en Praktijk, Beschouwingen over staatsrecht en staatkunde. — Gouda Quint, Arnhem, 1913.
- Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden (tweede druk; Verzamelde Werken, dl V). — Gouda Quint, Arnhem, 1928.
- Thorbecke, Mr J. R. — Aanteekening op de Grondwet. — Joh. Müller, A'dam, 1839.
- Bijdrage tot de herziening der Grondwet (1848), nieuwe uitgave met notitie en bijlagen van Prof. Mr C. W. de Vries. — Nijhoff, 's-Gravenhage, 1948.
- Veraart, Prof. Dr J. A. — Inleiding tot de Nederlandse Constitutie. — Waterlow, Londen, 1945 (tweede uitgave, juli 1945).
- Vis, C. C. W. — De Eerste Kamer der Staten-Generaal in de praktijk. — De Kruijff, Utrecht, 1885 (proefschrift Utrecht).
- Vries, Prof. Mr C. W. de — Overgrootvader Koning Willem III. — Engelhard, Van Embden en Co., Amsterdam, 1951.
- Het Grondwettig Koningschap onder Koning Willem III 1849—1870. — Nijhoff, 's-Gravenhage, 1946.
- Welderen, baron Rengers, Mr W. J. van — Schets eener Parlementaire Geschiedenis van Nederland, dl I 1849—1891, 4e uitg. met aantekeningen van Prof. Mr C. W. de Vries; dl II 1891—1901 door Prof. Mr C. W. de Vries; dl III 1901—1914 door Dr W. H. Vermeulen; dl IV Nederland 1914—1918 door Prof. Mr C. W. de Vries (en Oost-Indië 1891—1918; West-Indië 1849—1918 door Dr W. H. Vermeulen). — Nijhoff, Den Haag, resp. 1948, 1948, 1950 en 1955.
- Wilde, Mr J. A. de, en C. Smecnk — Het volk ten baat, De geschiedenis van de A.-R. partij. — Haan, Groningen, 1949.
- Witteman, rapport van de commissie-Witteman — Aanbevelingen tot herziening van de Samenstelling en werkwijze der Staten-Generaal. — Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag, 1951.

## VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA

- Adams, James Truslow — De geschiedenis van Amerika, Een epos (The Epic of America), vertaald door Dr Maarten Schneider. — Contact, Amsterdam, 1946.

- Aspects of American Government**, a symposium edited by Sidney D. Bailey (overdrukken uit een speciaal aan Amerika gewijd nummer van *Parliamentary Affairs*, vol. III nr 1, 1949). — The Hansard Society, London, 1950.
- Bailey, Stephen K., and Howard D. Samuel — *Congress at Work* — Douglas Saunders, Mac Gibbon and Kee, London, 1953.
- Brogan, D. W. — *The American Political System* (Amerikaanse titel: *Government of the People*; eerste uitgave 1933). — Hamish Hamilton, London, 1947 (herdr.).
- Bryce, James — *The American Commonwealth* (2 delen, 1888). — Macmillan, London, 1917/20 (new edition).
- *Modern Democracies* (2 delen, 1920). — Macmillan, London, 1923 (herdruk).
- Burdette, Franklin L. — *Filibustering in the Senate*. — Princeton University Press, Princeton, 1940.
- Burns, James MacGregor, and Jack Walter Peltason — *Government by the People, Dynamics of American National, State, and Local Government*. — Prentice Hall, New York, 1954 (second ed.).
- Corry, J. A. — *Democratic Government and Politics*. — University of Toronto Press, Toronto, 1946.
- Corwin, Edward S. — *The President, Office and Powers 1787—1948, History and Analysis of Practice and Opinion*. — New York University Press, New York, 1948 (third ed.).
- Dahl, Robert A. — *Congress and Foreign Policy* — Harcourt, Brace and Company, New York, 1950.
- Elliot, William Yandell — *The need for Constitutional Reform*, Whittlesey House, New York, 1935.
- Federalist, The* — or the *New Constitution* (by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay). — Dent, London, 1948.
- Ferguson, John H., and Dean E. McHenry — *The American Federal Government*. — McGraw-Hill Book Company, New York, 1947.
- Galloway, George B. — *Congress at the Crossroads*. — Thomas Y. Crowell Cy., New York, 1946.
- Gunther, John — *Inside U. S. A.* — Hamish Hamilton, London, 1947.
- Haynes, George H. — *The Senate of the United States, Its History and Practice* (2 delen). — Houghton Mifflin Company, Boston, 1938.
- Key, V. O., Jr. — *Politics, Parties, and Pressure Groups*. — Thomas Y. Crowell Cy., New York, 1948 (second ed.).
- Kranenburg, Prof. Mr R. — *Noord-Amerikaansche Staatsvorming, in Studiën over Recht en Staat*, bl. 226—275. — Bohn, Haarlem, 1946 (derde druk).
- Lambert, Jacques — *Histoire Constitutionnelle de l'Union Américaine* (4 delen). — Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930/37.
- Lubell, Samuel — *The Future of American Politics*. — Hamish Hamilton, London, 1952.
- McLaughlin, Andrew C. — *A Constitutional History of The United States*. — D. Appleton-Century Company, New York, 1935.
- Merriam, Charles Edward, and Harold Foote Gosnell. *The American Party System*. The Macmillan Company, New York, 1949 (fourth ed.).
- Ogg, Frederic A., and P. Orman Ray. *Introduction to American Government*. — Appleton-Century Cy., New York, 1945 (8th ed.).
- People, Politics, and the Politician, The —, *An anthology of American politics in action*, revised by A. N. Christensen and Evron M. Kirkpatrick. — Henry Holt and Company, New York, 1950.
- Pepper, George Wharton — *In the Senate*. — University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1930.
- Polak, Mr M. V. — *Schets van het Amerikaanse Uniestaatsrecht*. — Universitaire Pers, Leiden, 1e druk 1946, 2e druk 1951.
- Presser, Dr J. — *Amerika, Van Kolonie tot Wereldmacht, De Geschiedenis van de Verenigde Staten*. — Elsevier, Amsterdam, 1949.

- Rogers, Lindsay — *The American Senate*. — F. S. Crofts and Cy., New York, 1931.
- Swisher, Carl Brent — *The Theory and Practice of American National Government*.  
— Houghton Mifflin Company, Boston/New York, 1951.
- Vlekke, Bernard H. M. — *Amerika en wij*. — Romen, Roermond, 1948.
- Walker, Harvey — *The Legislative Process, Lawmaking in the United States* — The  
Ronald Press Company, New York, 1948.
- Young, Roland — *This Is Congress*. — Alfred A. Knopf, New York, 1946 (second. ed.).
- Zink, Harold — *Government and Politics in the United States*. — Macmillan, New  
York, 1947 (revised ed.).

## ENGELAND

- Amery, L. S. — *Thoughts on the Constitution*. — Oxford University Press, London,  
1948 (second impression).
- Bagehot, Walter — *The English Constitution*. — Kegan Paul, Trench, Trubner and  
Co., London, 1922.
- Barker, Ernest — *Reflections on Government*. — Oxford Univers. Press, Oxford, 1942.
- Chrimes, S. B. — *English Constitutional History*. — Oxford University Press, Lon-  
don, 1947 (Home Univ. Libr.).
- Future of the House of Lords, The —; A symposium edited by Sidney D. Bailey.  
— The Hansard Society, London, 1954.
- Hogg, Quintin — *The Purpose of Parliament*. — Blandford Press, London, z. j.
- Hollis, Christopher — *Can Parliament Survive?* — Hollis and Carter, London, 1949.
- Hood Phillips, O. — *The Constitutional Law of Great Britain and the Common-  
wealth*. — Sweet and Maxwell, London, 1952.
- Ilbert, Sir Courtenay — *Parliament, Its History, Constitution, and Practice* (revised  
by Sir Cecil Carr). — Oxford University Press, London, 1948 (third ed.; Home  
Univ. Libr.).
- Jenkins, Roy — *Mr. Balfour's Poodle. An Account of the Struggle between the House  
of Lords and the Government of Mr. Asquith*. — Heinemann, London, 1954.
- Jennings, W. Ivor — *Cabinet Government*. — University Press, Cambridge, 1936.  
— *Parliament*. — University Press, Cambridge, 1948 (herdruk).
- *The Law and the Constitution*. — University of London Press, London, 1948  
(third ed.).
- Jong, J. J. de — *Politieke Organisatie in West Europa na 1800*. — Nijhoff, 's-Gra-  
venhage, 1951 (proefschrift Utrecht).
- Keeton, G. W. — *The Passing of Parliament*. — Ernest Benn Ltd, London, 1952.
- Keir, Sir David Lindsay — *The Constitutional History of Modern Britain 1485—1937*.  
— Black, London, 1947 (third ed.).
- Keith, Arthur Berriedale — *The British Cabinet System*, second edition by N. H.  
Gibbs. — Stevens, London, 1952.
- *Constitutional Law, being the Seventh Edition of Ridges' Constitutional Law  
of England, revised and largely re-written by A. Berriedale Keith*. — Stevens,  
London, 1939 (1946).
- *The Constitution of England from Queen Victoria to George VI (vol. I)*. —  
Macmillan, London, 1940.
- Laski, Harold J. — *Parliamentary Government in England*, — George Allen and  
Unwin, London, 1938.
- Lees-Smith, H B. — *Second Chambers in Theory and Practice* — George Allen and  
Unwin, London, 1923.
- Low, Sidney — *The Governance of England*. — Fisher Unwin, London, 1911 (fourth  
impression).
- Marriott, Sir John A. R. — *Second Chambers*. — Clarendon Press, Oxford, 1927  
(second ed.).
- Morrison, Herbert — *Government and Parliament, A Survey from the Inside* —  
— Oxford University Press, London, 1954.

- Ogg, Frederic Austin — *English Government and Politics*. — Macmillan, New York, 1944 (second ed.).
- Parliament, A. Survey by Lord Campion, L. S. Amery, D. W. Brogan a.o. — George Allen and Unwin, London, 1952.
- Pickles, Dorothy — *Le Travail Parlementaire en Grande Bretagne*, in *Revue Française de Science Politique*, vol. IV no. 4, oct.—déc. 1954, bl. 761—792.
- Pollard, A. F. — *The Evolution of Parliament*. — Longmans, Green and Co., London, 1926 (second ed.).
- Ross, J. F. S. — *Parliamentary Representation*. — Eyre and Spottiswoode, London, 1948 (second ed.).
- Some Proposals for Constitutional Reform, Being the Recommendations of a Group of Conservatives. — Eyre and Spottiswoode, London, 1946.
- Struycken, Mr A. A. H. — *Engelsche Staatsstukken*. — Scheltema en Holkema, Amsterdam, 1912.
- Taylor, Eric — *The House of Commons at Work*. — Penguin Books, Harmondsworth, 1955 (second ed.).
- Visscher, Paul de — *Les nouvelles tendances de la Démocratie Anglaise, L'Expérience des pouvoirs spéciaux et des pleins pouvoirs*. — Casterman, Tournai, 1947.
- Wade, E. C. S., and G. Godfrey Philips — *Constitutional Law*. — Longmans, Green and Co., London, 1946 (third ed.).

## FRANKRIJK

- Barthélemy, Joseph — *Le Gouvernement de la France*. — Payot, Paris, editie 1939.
- Burdeau, G. — *Cours de Droit Constitutionnel*. — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1946 (quatrième éd.).
- Duguit, Léon — *Traité de Droit Constitutionnel* (4 delen). — Paris, 1924.
- Duguit, Léon, et Henry Monnier — *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789 précédées de Notices historiques*. — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 6e éd. door Roger Bonnard, 1943, 7e éd. door Georges Berlia, 1952.
- Duverger, Maurice — *Manuel de Droit Constitutionnel et de Science Politique*. — Presses Universitaires de France, Paris, 1948 (cinquième éd.).
- Galichon, Georges — *Aspects de la Procédure Législative en France*, in *Revue Française de Science Politique*, vol. IV no. 4, oct.—déc. 1954, bl. 793—835.
- Goguel, François — *Le Régime Politique Français (Les mécanismes de la démocratie parlementaire)*. — Editions du Seuil, Paris, 1955.
- Jong, J. J. de — *Politieke Organisatie in West Europa na 1800*. — Nijhoff, 's-Gravenhage, 1951 (proefschrift Utrecht).
- Laferrière, Julien — *Manuel de Droit Constitutionnel*. — Editions Domat, Paris, 1947 (deuxième éd.).
- Lidderdale, D. W. S. — *The Parliament of France*. — The Hansard Society, London, 1951.
- Malézieux, R., et J. Rousseau — *La Constitution de la IVe République*. — Editions Cujas, Paris, 1947.
- Prélot, Marcel — *Précis de Droit Constitutionnel*. — Librairie Dalloz, Paris, 1948.
- Pyfferoen, Oscar — *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas (avec une préface sur Le Sénat en Belgique par J. van den Heuvel)*. — Société Belge de Librairie, Bruxelles, 1892.
- Taylor, O. R. — *The Fourth Republic of France, Constitution and Political Parties*. — The Royal Institute of International Affairs, London, 1951.
- Théry, Jacques — *Le Gouvernement de la IVe République*. — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1949.
- Thomson, David — *Democracy in France. The Third and Fourth Republics*. — Oxford University Press, London, 1952 (second ed.).

- Williams, Philip — *Politics in Post-War France, Parties and the Constitution in the Fourth Republic*. — Longmans, Green and Co., London, 1955 (second impression).
- Wright, Gordon — *France, in European Political Systems*, edited by Taylor Cole (hoofdstukken XXVII—XXX, bl. 593—695). — Knopf, New York, 1953.

#### BELGIË, DUITSLAND ENZ.

- Brady, Alexander — *Democracy in the Dominions, A comparative study in institutions*. — University of Toronto Press, Toronto, 1948.
- Giacometti, Dr Z. — *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von Dr F. Fleiner*. — Polygraphischer Verlag A. G., Zürich, 1949.
- Goossens, Charles — *Le Bicaméralisme en Belgique*. — *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1951, nr 2, bl. 270—305, Brussel.
- Höjer, Carl-Henrik — *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*. — Almqvist & Wiksell, Uppsala/Stockholm, 1946.
- Jong, J. J. de — *Politieke Organisatie in West Europa na 1800*. — Nijhoff, 's-Gravenhage, 1951 (België bl. 165—253).
- Koellreutter, Otto — *Deutsches Staatsrecht*. — Kohlhammer Verlag, Stuttgart und Köln, 1953.
- Kranenburg, Prof. Mr R. — *Algemene Staatsleer*. — Tjeenk Willink, Haarlem, 1949 (tweede druk).
- *Inleiding in de Vergelijkende Staatsrechtswetenschap*. — Tjeenk Willink, Haarlem, 1950.
- Mangoldt, Hermann von — *Das Bonner Grundgesetz*. — Verlag Franz Vahlen, Berlin und Frankfurt, 1953.
- Mast, Dr A. — *Overzicht van het Grondwettelijk Recht (dl I)*. — Standaard-Boekhandel, Gent, 1950.
- Merriam, Charles E. — *Systematic Politics*. — University of Chicago Press, Chicago, 1945.
- Mirkine-Guetzévitch, B. — *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*. — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1936 (deuxième éd.).
- Smets, Georges — *La Réforme du Sénat*. — Lebrègue, Bruxelles-Paris, 1919.
- Wigny, Pierre — *Droit Constitutionnel, Principes et Droit Positif (tome deuxième, nr 307 e.v., bl. 465 e.v.)*. — Bruylant, Bruxelles, 1952.

## SUMMARY

### THE FIRST CHAMBER OF THE STATES-GENERAL

#### *Chapter I. Historical survey*

The Constitution of 1814 made it possible for at least a quarter of the total number of seats in the States-General to be reserved by act for the nobility. After the union with Belgium in 1815 a separate First Chamber was created as a Chamber of notables, nominated by the King for life, alongside a Second Chamber whose members were elected by the States, i.e. the representative bodies, of the provinces. After the separation of Belgium, in 1840 the number of seats in both Chambers was reduced to not less than twenty nor more than thirty respectively fifty-eight as against forty-sixty and one hundred and ten in 1815.

After 1848 the members of the Second Chamber were directly elected by the voters, qualified on tax-basis, while the members of the First Chamber were elected from among the wealthiest inhabitants by the provincial States, the number of these eligible inhabitants being very restricted. In 1887 the franchise for the Second Chamber was based on marks of ability and social prosperity, to be indicated by an act. The membership of the First Chamber was opened to all those, who occupied or had occupied certain high offices, to be indicated by an act (among other things membership of the Second Chamber). The total membership of the Second Chamber was raised to one hundred, that of the First Chamber to fifty.

At the revision of the Constitution in 1917 proportional representation was adopted for the Second Chamber, and the restrictions on the membership of the First Chamber were terminated. In 1922 the general franchise for both men and women was introduced into the Constitution, and the First Chamber too would henceforth be elected on the basis of proportional representation. Its election was to be effected by the members of the provincial States, combined ad hoc in some groups. The number of years between two elections was reduced from nine to six years, with partial renewal of the membership every three years. After the revision of the Constitution in September 1956 the membership of the Second Chamber was raised to one hundred and fifty, that of the First Chamber to seventy-five.

Chapter I gives a brief account of the history of the Chamber till 1917 and a more detailed summary of the parliamentary proceedings in relation to the revision of the articles on the First Chamber during the revision of the Constitution in 1922.

#### *Chapter II. General survey*

The First Chamber forms a part of the parliamentary representation of the people, which representation is embodied in the States-General, divided into the First and the Second Chamber. After the introduction

of a bill in the Second Chamber and its adoption, the bill has to be sent to the First Chamber and to be adopted there before the Royal assent can be given. Parliamentary initiative must originate in the Second Chamber and the private member's bill too must be sent to the First Chamber for adoption and subsequent Royal assent. Both Chambers have the right of investigation, but only the Second Chamber has at times made use of this right. Only the Second Chamber can introduce amendments to bills. Both Chambers can be dissolved after a conflict with the Government; the First Chamber has, apart from the dissolutions required during the procedure of the revision of the Constitution, only been dissolved in 1904.

A survey of the occupations of the members of both Chambers, particularly since 1917, reveals that the difference between the two Chambers in this respect has substantially been diminished after the adoption of proportional representation. Just as in the Second Chamber all social classes at present see their representatives in the First Chamber too. In 1952 the average age of the members of the Second Chamber was slightly higher than fifty-two, of the members of the First Chamber slightly higher than fifty-seven. Members of both Chambers must be older than thirty years of age. In 1952 the youngest member of the Second Chamber was thirty-one, the youngest member of the First Chamber was only thirty.

Until 1950 the First Chamber had only five standing committees, the members being assigned by lot, for the consideration of bills (every bill being considered in each committee). In 1950 the Standing Orders of the Chamber were revised to make it possible to establish special committees to require governmental information on special points of government business. The number of standing committees for the consideration of bills was reduced to four. There are now four such special committees, namely for foreign affairs, international economic coöperation, Union affairs, and Oversea territories.

Chapter II ends with some information on the public activities of the Chamber, and an account of the difference in political atmosphere between the two Chambers and of the position of the Chairman of the First Chamber.

### *Chapter III. Relation to the cabinet*

Normally the First Chamber does not take part in the formation of a cabinet. During the formation close consultation is maintained with the leaders of the groups in the Second Chamber that are supposed to be ready to form a working majority. The leaders may or may not consult their groups or keep in contact with the leaders of the same party groups in the First Chamber. Practice is not uniform in all groups.

Government statements, either after the formation of a new cabinet or in relation to certain objects of Government business, are usually made in the Second Chamber only. Memoranda concerning certain objects of Government business are usually introduced in the Second Chamber only, and the First Chamber as a rule does not consider them in committee or on the floor of the Chamber. Of course they are not left out of consideration during the annual discussion of the budget.



The cabinet is responsible for its conduct of affairs to both Chambers, which have the right to question a minister (interpellation); the Second Chamber has introduced a question time, the First Chamber makes use of written questions only. Both the Second and the First Chamber may express their lack of confidence in the cabinet or a minister. Both the cabinet and a minister can make a decision of the Chamber a vote of confidence, which particularly in the years after the Second World War has taken place on several occasions.

In 1860 the First Chamber caused the resignation of a cabinet. In 1875 and in 1907 too a conflict with the cabinet occurred, which in the last year led to the resignation of the minister of War. In 1862, 1863, 1870, 1890 and 1927 a vote of the First Chamber also resulted in the resignation of a minister. The First Chamber does not express its lack of confidence in a cabinet or a minister when it is clear that the Second Chamber wishes to remain confident.

Some sections are devoted to the consideration of the act of 1949 concerning corrections of the frontier with Germany, to the dissolution of the Chamber in 1904 after the rejection of an amending bill of the Higher Education Act, and to the consideration of business with a cabinet after its resignation.

#### *Chapter IV. Attitude as part of the legislature*

Important acts, even with an intervening character, nearly always received the immediate approval of the First Chamber. A number of examples in the field of social relations, revenue, and international relations may serve as illustrations.

In connection with the eight rejections of a bill, which caused a conflict in 1860, 1862, 1863, 1870, 1890, 1904, 1907 and 1927 (see above), and with the rejection of an amendment to the Constitution, concerning its own composition, in 1922, the First Chamber in the hundred years from 1849 to 1948 rejected 88 bills. After a brief consideration of the rejections — generally in chronological order —, they are subjected to an analysis in relation to parliamentary and party relations. The first decades after 1848 are characterized by very loose party organisations; after 1880 a clear opposition between “right” and “left” is to be seen; after the first World War the party divisions stabilize as a result of proportional representation.

Following a detailed consideration of the rejection in 1952 of the amendment to the Constitution, aiming at the increase of the number of members in the Second Chamber to one hundred and fifty and in the First Chamber to seventy-five, chapter IV ends with a description of some examples of acts, adopted in the years after 1945, which the Chamber would perhaps have done better to have rejected, with the repeated objections of the Chamber against delayed introduction of bills causing hurried consideration, and with the post War withdrawals of bills after the adoption by the Second Chamber before their being considered by the First Chamber.

#### *Chapter V. Lack of the right to propose amendments*

The First Chamber has no right to propose amendments to a bill; it

must accept or reject the bills exactly as they have been adopted by the Second Chamber. But sometimes the Chamber, while accepting a bill, moves that particular wishes concerning additions or alterations to the bill or the execution of the act be taken into consideration. The Chamber may obtain certain promises from the minister, which must be considered as a reservation or condition to the acceptance of the bill.

The lack of the right to propose amendments forces the Chamber to a more passive rôle, but on the other hand it accentuates the significance of its decision, when it moves to a rejection. Formerly the right to propose amendments has been defended as regards the First Chamber, though with the exception of money or budget bills; during the present century it has found no defendants.

Our present social conditions, however, have resulted in the necessity for the conduct of Government business to be looked upon in its entirety, a considerable part of the affairs of the Government having become the conduct of the whole cabinet more than that of a single minister. The cabinet may be restricted by the programme or the directives, which are arranged in the circumstantial deliberations preceding the formation of the cabinet; in increasing measure it imposes the political conduct on the Second Chamber, which in effect has but little influence on the conduct of affairs and on the contents of acts, and in numerous cases has no other choice but to follow the cabinet in the absence of an alternative, which would mean the formation of another cabinet.

Under these circumstances the First Chamber too more or less acts under coercion. For this reason a restricted right to propose amendments or of regress is advocated. The Second Chamber will have more opportunity to be a match for a cabinet or a minister when it knows that the First Chamber can also propose certain amendments, however restricted, in a pending bill. There could be a competence to return a bill that has been adopted in the Second Chamber with less than a two thirds or three fifths majority, while providing it with certain concrete proposals. The minister or the cabinet, of course, remains competent to declare these proposals unacceptable.

Chapter V ends with a discussion of the question which position the First Chamber must assume concerning the amendments to a bill, adopted by the Second Chamber.

## *Chapter VI. Attitude concerning the matter of bills*

Only in rare cases does the First Chamber reject a bill. In general it can be said that the Chamber does not prevent the realization of the political programme of the cabinet and of the majority of the Second Chamber. As regards policy the First Chamber is a Chamber of revision, and while taking in consideration the requirements of the general welfare it upholds previous judgments of the Government and the Second Chamber.

Eventually the vote of the majority is decisive, and the minority has to acquiesce. In a country, such as the Netherlands, with very controversial religious and philosophical conceptions, the difference of opinion in matters of principle must be seriously taken into account. The First Chamber has the duty to see to it that religious or philosophical con-

ceptions of a substantial minority are not ignored, unless this is absolutely necessary.

The First Chamber must guard against violations of the Constitution and of constitutional conventions. As a part of the legislative body it must judge whether a bill remains *intra vires* in relation to international agreements in which the Kingdom of the Netherlands or the country is a party. Its judgments on proposed measures of the Government must not neglect ethical principles. The First Chamber has to pay attention to the foundations of our community.

In chapter VI these subjects are discussed in detail, with illustrations from the parliamentary history of the Netherlands.

### *Chapter VII. Supervision of the conduct of Government affairs*

Just like the Second Chamber the First Chamber is called to supervise the conduct of Government affairs. Occasionally an interpellation is granted. A certain number of written questions is put. A committee on requests carefully scrutinizes all ministerial information.

Of much importance is the annual discussion of the budget, at which time detailed information is generally given on important or urgent questions. Now and then a motion is carried by which a clear opinion is brought to the notice of the Government. The discussion of the budget every year takes more than half of the time of all parliamentary debates. At times too without any special connection to a pending bill or the budget a motion is carried, expressing the opinion of the Chamber on a point of the conduct of Government affairs.

In general the First Chamber ought to restrict its supervision to the main lines of Government policy. However, it cannot always evade repeating the discussion in the Second Chamber. It is a wrong habit that is promoted by the intensity of the interventions of the Government, and by the imperfection, which is frequently manifest in the supervision of the Second Chamber, particularly in the discussion of the budget. Nevertheless the First Chamber should practice self-restraint, among other things in adhering to the essentials of the budget and only embarking on important issues which but recently gained significance. As a rule the Second Chamber ought to have precedence in asking information. Unnecessary repetition of discussions in both Chambers should be avoided.

The First Chamber has always paid much attention to international matters. Chapter VII ends with a consideration of its importance in connection with entering into treaties.

### *Chapter VIII. General view on the Chamber*

Besides the psychological value of a revising body in the field of law making, the maintenance of the First Chamber must be deemed necessary on two grounds. First it is not wise, even with great party stability, to conform the contents of the statutes for a period of four years to the chance result of elections, which may be greatly influenced by certain events or circumstances. It is important that the legal sovereign always has in mind the boundaries, set by individual freedom, tolerance and personal responsibility, and a better guarantee is offered by the existence

of a revising body such as the First Chamber than by a unicameral legislature. Secondly the First Chamber counterbalances the results of the growing political junction between the Second Chamber and the cabinet, which is increasingly restricting the liberty of action of the Second Chamber.

The necessity is emphasized of recruiting the First Chamber out of men and women with independent judgments. Such recruiting lays great responsibility on party leadership.

#### *Chapter IX. Post war literature and proposals*

This chapter summarizes the post war literature on the First Chamber and deals with the proposals, made by the Royal Commission of 1950 on the revision of the Constitution.

A more detailed discussion is given of the Commission's proposal to eliminate the deliberation of the budget in the First Chamber, with the exception, however, of budget bills that concern the Royal Household, the High Courts of the State, and the National Debt, in order to retain the possibility that the Chamber henceforward can initiate an annual debate on the principal issues of Government policy and finances. Thus the First Chamber may embark on general political and financial debates. A minority statement, added to the report of the Commission, rightly indicates that during the last decades the main stress of parliamentary proceedings has to a considerable degree shifted from legislation to the supervision of the conduct of Government affairs, and that very important points of Government intervention only enter the horizon of the parliamentary representatives through the budget of the ministerial department connected with them, in particular the extensive Government grants-in-aid. The minority statement therefore rejects any restriction of the right of the First Chamber in this respect. The opinion of the minority is accentuated by the fact that the deliberation on the budget bills in the Second Chamber is all but satisfactory.

#### *Chapter X. The reasons for a bicameral system*

In a federation the bicameral system as a rule is meant to give member states a share in the promotion of the affairs of the Union. A brief discussion is presented of the Senate of the United States of America with its influence on both internal and international affairs, the Canadian and Australian Senates, the German Bundesrat, the Swiss Ständerat, the Italian Senate, the organisation of the European Community of Coal and Steel, and the proposal for a European Community.

The bicameral system in a unitary state found its justification in the past in a separate representation of the nobility or the higher classes of society (Montesquieu, Blackstone). The English House of Lords is still a chamber of the nobility. Its composition, the contents and the significance of the Parliament Act, 1911, the position of the House of Lords as against the cabinet and the House of Commons, and the results of the conference of party leaders in 1948 are dealt with at some length.

After the revision of the Constitution in 1921, which restricted the eligibility to the Senate to twenty-one categories, the Belgian Senate is in principle a chamber of the notability. Actually there is no difference

in social standing between the members of the Senate and those of the Chamber of Representatives. A description is given of the political relations in Belgium, the composition and competence of both Chamber and Senate, and the political influence of the Senate.

Different motives have been put forward for the existence of a Senate as a representation of the whole people. In the stronghold theory the Senate is a means to check the democratic impetus of the Chamber of representatives. As a matter of fact the stronghold theory is but an elaboration of the notion which underlies a chamber of the nobility or a chamber of notables. It raised an important argument for the maintenance of the First Chamber in 1848 and for the establishment of the French Sénat under the Third Republic in 1875.

Allied to the stronghold theory is the argument that the Senate must form a check on the Chamber having been to precipitate and on its yielding to delusions of the day. As soon as party organizations become more or less tightened this argument loses its convincing force.

Professor Krabbe's revision theory has in view to put the decisions of the Chamber to the test of the opinion of the majority of the electorate; it means that the Senate has to put aside its own opinion of the contents of a bill as soon as it can be reasonably assumed that its contents are in accordance with the opinion of the majority of the electorate. This opinion can for practical purposes only be tested within the Chamber and therefore this theory lacks real significance.

In the balance theory the Senate is thought of as a guardian of the continuity in the political life of the nation, as a regulating and stabilizing factor besides the dynamics of a Chamber, elected on party lines. This theory preserves its value for our present time too, because there are many factors in present day politics, which may endanger a sound balance between the past and the future, particularly in the socio-economical sphere. As such factors — continually different and, of course, dependent on time and place — we may mention: the dominating position of the cabinet, the ties between the cabinet and the majority of the Chamber, a certain degree of dependance of the representatives on party organizations or their constituencies, the exertion of influence on representatives by private interests (pressure, lobbying), the interference of advising bodies for a greater part or wholly composed of interest groups, the deliberation and even the final vote on bills and budget in the committee stage, the delegation of legislation, the system of far-ranging prohibition orders with no conditions as to dispensation, the indispensable perfectionism of the civil service. All of which does not imply that necessary interventions should be delayed, only that the dynamics of modern politics ought to be moderated lest they should abruptly overthrow valuable institutions and responsibilities.

The bicameral system in a unitary state may also serve as a means of protecting the political minorities, by preventing a legislation and a government activity that show insufficient tolerance and respect for reasonable opinions among the opposition. There are many instances in which such opinions need not be trampled down but may reasonably be reconciled with minor adaptations, not effecting at all or only to a small degree the general pattern of the majority's policy.

As a rule elements of the various theories act together when the maintenance or the establishment of a Senate is at stake. Concerning the institution of the French Conseil de la République in 1946 both the fear of a majority of the left and the desire to preserve stability in politics particularly have exerted great influence. The composition, the competence and the political position, both of the Sénat from 1875 to 1940 and of the Conseil de la République since 1946, are discussed.

Continuing chapter X the significance of the difference in the political atmosphere in Chamber and Senate, the importance of being elected at different times, some possibilities for the election of a democratic Senate, the nomination for the Senate, objections to the referendum, and finally the practically universal tendency to maintain the bicameral system, are discussed at some length.

#### *Appendix. Functional representation*

The appendix contains some proposals for functional representation and objections to it.









## STELLINGEN

### I

Het is op grond van het vormelijk karakter aannemelijk, dat het testamentum per aes et libram, anders dan Gaius, Institutiones, II 102, suggereert, reeds van zeer oude datum is.

### II

Bij raadsbesluit van 29 augustus 1727 heeft de stad Nijmegen de goederen van de Remonstrants-Gereformeerde gemeente van Nijmegen als heerloze goederen tot zich genomen. Daarbij werd bepaald, dat als „in het vervolg van tijd de Remonstrantse Gemeente binnen dese stad wederom komende aan te groeijen sodanig, dat daar onder na behooren wederom dienst sal kunnen worden gedaan, aan dieselve Gemeente alsdan alle die voors. penn. sullen worden gerestitueert en aan deselve gepermitteert Eene andere behuijsinge binnen deze Stadt te kopen en die tot den dienst en eene kerke te appropriëren op den voet, als sulcx voorheen hebben gehad”. (Zie Bijdragen en Mededeelingen der Vereeniging „Gelre”, dl XLVIII bl. 216/8). Uit deze uitdrukkelijke toevoeging aan het raadsbesluit moet worden geconcludeerd, dat het in Nijmegen toentertijde geldende recht niet reeds van rechtswege de geformuleerde restitutieplicht kende.

### III

Het is gewenst de Eerste Kamer een beperkt regresrecht te geven ten aanzien van wetsontwerpen, welke in de Tweede Kamer met minder dan een gequalificeerde meerderheid zijn aangenomen. Er bestaat geen aanleiding te veronderstellen, dat de Eerste Kamer dit regresrecht zal gebruiken uit hoofde van bezwaren tegen het wetsontwerp, welke ook reeds in de Tweede Kamer zijn gerezen en aldaar een aandachtige beschouwing hebben genoten, noch uit hoofde van bezwaren, welke slechts van ondergeschikt belang mochten worden geacht.

### IV

De aandacht, welke de Eerste Kamer in haar commissie voor de verzoekschriften pleegt te schenken aan requesten van particulieren en aan de daarop door de regering verstrekte inlichtingen, is van grote waarde uit een oogpunt van controle op het bestuursbeleid, maar de Kamer dient er wel voor te waken, dat zij nodeloos overjarige en niet kennelijk onachtzaam behandelde zaken weer gaat onderzoeken.

### V

De uitspraak van het college van beroep voor het bedrijfsleven van 31 augustus 1956 met betrekking tot het begrip onderneming in artikel 66 van de Wet op de bedrijfsorganisatie, voor zover toegepast op ge-

meenten in haar verhouding tot het Bosschap, accentueert de noodzaak het vraagstuk van de aansluiting van gemeenten bij bedrijfs- of productschappen nader in studie te nemen.

## VI

Wanneer de overheid bij het ondernemen van enig in het openbaar belang geboden werk naar redelijkheid geen andere oplossing kan beproeven dan de gekozene en daardoor duurzaam subjectieve rechten van derden schendt of verder gaat dan in het gewone maatschappelijke verkeer bij gelijke omstandigheden betamelijk zou zijn, moet haar handeling niettemin als onrechtmatig worden beschouwd tenzij een redelijke schadevergoeding wordt aangeboden.

## VII

Welke machines in een fabriek onroerend zijn door bestemming in de zin van artikel 563 onder 1e Burgerlijk Wetboek moet worden beoordeeld naar de eisen van het maatschappelijk verkeer.

## VIII

In het belang der schuldeisers van de vennootschap dient het Wetboek van Koophandel zodanig te worden gewijzigd, dat de commanditaire vennootschap, althans de openlijk als zodanig optredende, met slechts één beherend vennoot, anders dan volgens het arrest van de Hoge Raad van 4 januari 1937, N.J. nr 586, een afgescheiden vermogen bezit.

## IX

Artikel 447 onder 2e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, van executoriaal beslag vrij latende beddegoed en kleding, is niet meer aangepast aan de tegenwoordige maatschappelijke behoeften.

## X

Reclasseringstoezicht moet beperkt blijven tot die gevallen waarin en tot zodanige tijd als het uit een oogpunt van reclassering noodzakelijk moet worden geacht. Artikel 14g Wetboek van Strafrecht zal meer toepassing moeten vinden dan thans meestal het geval is.

## XI

Artikel 435 onder 3e Wetboek van Strafrecht dient te worden aangevuld zodanig, dat ook de weigering zijn naam kenbaar te maken strafbaar wordt.

## XII

Hoewel niet valt te ontkennen, dat een langduriger voorlopige hechtenis dan op grond van strikte uitlegging van artikel 64 Wetboek van Strafvordering zou zijn toegelaten, somtijds zeer nuttig of gewenst zou zijn, in het bijzonder wanneer door de aard van het delict de gemoederen in de streek waar het misdrijf werd gepleegd ernstig zijn geschokt danwel wanneer de delinquent door aftrek van preventieve hechtenis terstond na de berechting kan worden vrij gelaten, valt het te betreuren, dat de

minister van Justitie zich in 1953 genoodzaakt zag de staande magistratuur matiging ter zake van het vorderen van voorlopige hechtenis voor ogen te houden (vg. N. Jb. 19 maart 1953, bl. 700/5). De rechtszekerheid van de verdachte kan immers in het gedrang komen, wanneer hij reeds voor de berechting zonder dringende reden langer in bewaring wordt gehouden dan volgens de wet is toegelaten.

### XIII

Artikel 95 der gemeentewet behoort te worden aangepast wanneer de wijziging van artikel 25 der gemeentewet, voorgesteld bij wetsontwerp 4350 der zitting 1955/1956, het Staatsblad zal hebben bereikt.

### XIV

Het is een tekort in de wetgeving, dat de Wet op de Vervreemding van Landbouwgronden sedert 15 augustus 1956 niet meer de mogelijkheid biedt bij landbouwgronden, welke land in de zin dier wet zijn, met z.g. verwachtingswaarde rekening te houden.

### XV

Het in februari 1953 door de Amerikaanse Senate verworpen amendement-Bricker op de constitutie was een van binnenlands standpunt begrijpelijke poging om aan de werking van het arrest van het Supreme Court van 1920 in zake Missouri tegen Holland te ontkomen en om de macht van de president ter zake van executive agreements te breidelen, maar zou de Verenigde Staten op het gebied van de buitenlandse politiek ernstig hebben verlamd.

### XVI

De boeken van Von Hayek, *The Road to Serfdom* (1944), en van Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart* (1942) en *Civitas Humana* (2e druk 1946) zijn zeer eenzijdig in hun beklemtoning van de marktvrijheid en de „Marktwirtschaft” tegenover elke min of meer geleide economie.

### XVII

De opvatting, dat de bewoners van woonwagens in het algemeen als asociaal moeten worden beschouwd, is niet in overeenstemming met de feitelijke toestand.

### XVIII

Het nieuwe Vijf-Heuvelenplan van de gemeente Nijmegen verdient bij zijn verwezenlijking een strakke architectonisch-stedebouwkundige supervisie, terwijl bijzonder aandacht zal moeten worden geschonken aan de sociaal-psychologische problemen, verbonden aan de overplaatsing van gezinnen uit de te slopen woningen.







